

N° 288

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 avril 1992.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1)
sur les contrats de Plan Etat-régions,

Par M. Georges MOULY,

Sénateur.

(1) *Cette délégation est composée de : MM. Bernard Barbier, président ; Jacques Braconnier, Marcel Lesbros, Roland Grimaldi, Georges Mouly, vice-présidents ; Louis Minetti, secrétaire ; Jacques Bellanger, Gérard Delfau, Bernard Hugo, Roger Husson, Henri Le Breton, Pierre Louvot, Bernard Pellarin, Henri Revöl, Jean-Jacques Robert.*

Régions - Aménagement du territoire - Budget - Collectivités locales - Contrats de Plan - Décentralisation - Déconcentration - Enseignement supérieur - Marché intérieur européen - Plan - Programmation - Régions - Routes - Urbanisme - Rapports d'information.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| CHAPITRE PREMIER : D'UNE GENERATION L'AUTRE | 11 |
| I. L'importance de l'effort des régions | 12 |
| II. Une faible contribution à la réduction des inégalités entre les régions | 17 |
| CHAPITRE II : DE LA METHODOLOGIE | 21 |
| I. De la lourdeur des procédures | 22 |
| a) La lenteur des négociations | 22 |
| b) La diversité des acteurs : le rôle complémentaire des départements et des grandes villes | 26 |
| II. Du contenu des contrats | 27 |
| a) Le préalable du Plan régional | 28 |
| b) Le contrat de plan : contrat d'adhésion ? | 30 |
| c) Les techniques des programmes d'action | 34 |
| d) Conventions et avenants ultérieurs | 34 |
| III. Des pratiques financières et fiscales | 35 |
| a) Des données peu homogènes | 35 |
| b) Des "cofinancements" | 37 |
| IV. Des transferts de charges de l'Etat vers les collectivités locales | 39 |
| a) Les routes | 39 |
| b) L'enseignement supérieur | 40 |
| c) Les actions sociales | 41 |



| | |
|---|----|
| CHAPITRE III : HEURS ET MALHEURS DE L'EXECUTION DES CONTRATS | 43 |
| I. Les résultats globaux | 44 |
| II. L'exécution des principaux objectifs | 47 |
| a) Les routes dans l'impasse | 48 |
| b) Les enseignements supérieurs à la croisée des chemins . | 51 |
| c) Le développement économique cahin-caha | 52 |
| d) L'aménagement du territoire au début d'un long parcours | 57 |
| Annexes au chapitre III | |
| Bilan d'exécution de quelques régions | 61 |
| | |
| CHAPITRE IV : CINQ PRIORITES POUR L'AVENIR | 67 |
| I. Résoudre les difficultés méthodologiques | 69 |
| II. Améliorer la gestion déconcentrée des crédits de l'Etat | 70 |
| III. Clarifier les responsabilités respectives des partenaires | 71 |
| IV. Résorber les inégalités entre les régions | 74 |
| V. Adapter les contrats de plan à la réalisation du grand marché intérieur européen | 75 |
| | |
| CONCLUSION GENERALE | 81 |
| | |
| EXAMEN PAR LA DELEGATION | 83 |
| | |
| ANNEXES | |
| Annexe n° 1 : Questionnaire adressé aux régions | 88 |
| Annexe n° 2 : Questionnaire adressé au ministère de la ville et de l'aménagement du territoire et à la DATAR | 92 |



AVANT-PROPOS

**D'UN PLAN SANS CONTRATS A UN PLAN
NE DE CONTRATS**

Mesdames, Messieurs,

Assez curieusement, la dernière décennie de l'histoire de notre planification restera celle des contrats conclus entre l'Etat et les régions.

Sans doute les nécessités de la reconstruction, à la Libération, avaient-elles inspiré la conception particulièrement ambitieuse d'un Plan très sélectif, d'un Plan, comme on disait alors, "anti-hasard", assorti d'une "ardente obligation".

Mais les progrès de l'économie, incitant à un regain de libéralisme, allaient, au milieu des années soixante, conduire à un grand tournant : le Commissaire général du Plan pouvait dès lors écrire, dans le préambule du Ve Plan : "Un plan est-il encore possible ?"

Quelques années plus tard, le premier "choc pétrolier" révélait l'inanité - et la vanité - des objectifs purement quantitatifs. On devait sacrifier à la mode de l'étude de marché, travestissant, sous des aspects théoriques, la défense et l'illustration des politiques.

Survint l'été de 1981. Un ministre d'Etat est spécialement chargé de redonner son lustre perdu à la planification. Espoir vite déçu par la rigueur du printemps de 1983. Au moins a-t-on abouti aux deux lois des 13 juillet et 24 décembre de la même année. Et surtout, à l'intégration des régions dans les procédures d'élaboration et d'exécution. En cela réside la véritable innovation d'un Plan toujours en crise d'identité.

Allons plus loin. Le "Gouvernement de cohabitation" scelle l'évolution d'une planification moribonde. Mais il épargne, précisément, les contrats de plan, dont les résultats, jugés positifs par les régions, plaident en faveur de leur survie.

La cause est entendue au deuxième semestre de l'année 1988 ; le Premier Ministre infléchit et précise des orientations, en affirmant de nouvelles priorités, telles que l'emploi, la formation, l'éducation et la solidarité ; et il donne ainsi un nouvel élan à un partenariat désormais bien rôdé.

Les vicissitudes de la doctrine des pouvoirs publics ont pourtant provoqué l'apparition d'une anomalie de circonstance.

En bonne logique, le Plan national doit inspirer le contenu des contrats conclus avec les régions. Il n'en a pratiquement jamais été ainsi. La "première génération" (1984-1988) est née courant 1984, peut-être après les deux lois de plan, mais au terme de négociations engagées dès 1982. Plus nettement, la "deuxième génération" (1989-1993) date du printemps de 1989.... alors que la loi approuvant le Xe Plan est promulguée le 10 juillet 1989.

Cette incohérence explique d'ailleurs le décalage temporel entre la fin de l'exécution du Xe Plan, au 31 décembre 1992, à la veille du "grand marché intérieur", et le terme des contrats de plan 1989-1993, au 31 décembre 1993.

De nombreux observateurs ont regretté, les uns, cette "entorse à la rationalité dans la chronologie des opérations" (1), les autres, cette "imperfection de méthodologie" (2). Il était nécessaire de rappeler ce fait.

Ceci étant, un bilan de l'exécution des contrats de plan, quasiment à mi-parcours, est nécessaire. Compte tenu des particularités de l'outre-mer, votre rapporteur entend limiter son propos aux seules régions métropolitaines.

Pour ce faire, il a choisi :

- d'engager une vaste procédure de consultation des régions, à partir d'un questionnaire en trente-quatre points, reproduit en annexe ; mais la tenue du scrutin du 22 mars dernier n'a pas permis de recueillir toutes les informations souhaitables ;

- de recueillir les avis du ministère de la ville et de l'aménagement du territoire et de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), toujours à partir d'un

(1) Conseil économique et social, Avis adopté le 27 mars 1991, sur le rapport de M. Emile ARRIGHI de CASANOVA, p. 4.

(2) Assemblée nationale, Rapport d'information sur l'exécution du Xe Plan, présenté par M. Jean-Pierre BALLIGAND (AN n° 2171, 1990-1991), p. 48.

questionnaire, mais en vingt-cinq points, reproduit en annexe ; ces avis ont été empreints d'une prudence sans doute excessive.

Après avoir rappelé le contexte de la nouvelle génération, tribulaire, en grande partie de la précédente, il évoquera successivement les difficultés de méthodologie et l'état des réalisations.



CHAPITRE PREMIER

D'UNE GENERATION L'AUTRE

On ne saurait apprécier l'exécution de la deuxième génération des contrats de plan sans rappeler le chemin parcouru au préalable et sans parcourir les voies du grand dessein proposé pour les années 1989-1993.

Deux phénomènes majeurs méritent, à cet égard, de retenir l'attention :

- d'abord, la montée en puissance de la contribution des régions, certes soucieuses de promouvoir leur développement, mais aussi sans cesse sollicitées par l'Etat, pour d'évidentes raisons de restriction budgétaire ;

- ensuite, la modicité de l'effort accompli, au titre des contrats, en vue de réduire les inégalités entre les régions. En ce domaine, il y a incontestablement rupture avec la générosité du discours officiel. On répondra que ce souci de redistribution ne domine pas la procédure. Mais on ne peut que se demander, dans ces conditions, pour quelles raisons l'effort national de redistribution ignore autant le canal privilégié des contrats.

I. L'IMPORTANCE DE L'EFFORT DES REGIONS

La première génération des contrats de plan avait porté sur près de 70 milliards de francs, dont 28 à la charge des régions.

La génération en cours affecte plus de 100 milliards de francs, dont 47 à la charge des régions.

L'augmentation globale atteint donc près de 50 %, ce qui devrait traduire un peu plus d'un simple maintien en francs constants.

Un tel résultat n'aurait pu être obtenu sans un engagement financier accru des régions : la progression des moyens alloués par l'Etat est de 34 %, celle de la contribution des régions, de 68 %. Autant dire que l'effort régional évolue deux fois plus rapidement que l'effort national.

**Evolution, d'une génération à l'autre des contrats de plan,
de la participation de l'Etat**

(en milliards de francs)

| Régions | 1984-1988 | 1989-1993 | Variation (en %) |
|----------------------------|--------------|--------------|---------------------|
| Alsace | 1,12 | 1,69 | + 50,9 |
| Aquitaine | 2,14 | 2,15 | + 0,5 |
| Auvergne | 0,98 | 1,36 | + 38,8 |
| Bourgogne | 0,94 | 1,55 | + 64,9 |
| Bretagne | 1,95 | 3,64 | + 86,7 |
| Centre | 0,84 | 1,58 | + 88,1 |
| Champagne-Ardenne | 0,59 | 1,33 | + 125,4 |
| Corse | 0,85 | 0,52 | - 38,8 |
| Franche-Comté | 0,92 | 1,36 | + 47,8 |
| Ile-de-France | 7,24 | 8,52 | + 17,7 |
| Languedoc-Roussillon | 2,07 | 2,61 | + 26,1 |
| Limousin | 0,72 | 1,13 | + 56,9 |
| Lorraine | 3,06 | 3,26 | + 65,4 |
| Midi-Pyrénées | 1,61 | 3,36 | + 86,7 |
| Nord-Pas-de-Calais | 4,47 | 6,40 | + 43,2 |
| Basse-Normandie | 0,78 | 1,65 | + 111,5 |
| Haute-Normandie | 0,51 | 1,45 | + 184,3 |
| Pays-de-la-Loire | 1,41 | 2,00 | + 41,8 |
| Picardie | 1,95 | 2,13 | + 9,2 |
| Poitou-Charentes | 1,05 | 1,70 | + 61,9 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 4,14 | 2,86 | - 30,9 |
| Rhône-Alpes | 2,53 | 3,81 | + 50,6 |
| TOTAL | 41,87 | 56,06 | + 33,9 |

**Evolution, d'une génération à l'autre des contrats de plan,
de la participation des régions**

(en milliards de francs)

| Régions | 1984-1988 | 1989-1993 | Variation (en %) |
|----------------------------|--------------|--------------|---------------------|
| Alsace | 0,72 | 2,09 | + 190,3 |
| Aquitaine | 1,33 | 1,53 | + 15,0 |
| Auvergne | 0,53 | 0,70 | + 32,1 |
| Bourgogne | 0,64 | 1,33 | + 107,8 |
| Bretagne | 0,98 | 1,87 | + 90,8 |
| Centre | 0,58 | 1,09 | + 87,9 |
| Champagne-Ardenne | 0,45 | 1,31 | + 191,1 |
| Corse | 0,36 | 0,32 | - 11,1 |
| Franche-Comté | 0,57 | 0,86 | + 50,9 |
| Ile-de-France | 8,56 | 14,46 | + 68,9 |
| Languedoc-Roussillon | 0,85 | 1,42 | + 67,1 |
| Limousin | 0,32 | 0,64 | + 100,0 |
| Lorraine | 1,05 | 1,91 | + 81,9 |
| Midi-Pyrénées | 0,83 | 1,88 | + 126,5 |
| Nord-Pas-de-Calais | 2,46 | 3,83 | + 55,7 |
| Basse-Normandie | 0,49 | 1,30 | + 165,3 |
| Haute-Normandie | 0,52 | 1,32 | + 153,8 |
| Pays-de-la-Loire | 0,98 | 1,40 | + 42,9 |
| Picardie | 1,03 | 1,71 | + 66,0 |
| Poitou-Charentes | 0,57 | 1,26 | + 121,1 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 2,66 | 2,33 | - 12,4 |
| Rhône-Alpes | 1,52 | 2,59 | + 70,4 |
| TOTAL | 28,00 | 47,15 | + 68,4 |

Cette inégalité est renforcée par l'extrême diversité de la clé de répartition du financement entre l'Etat et chaque région.

Le tableau reproduit ci-dessous montre l'ampleur de la dispersion.

Classement, par ordre croissant, des participations de l'Etat aux contrats de plan 1989-1993

(en pourcentage du total)

| Moins de 40 % | De 40 % à moins de 45 % | De 45 % à moins de 50 % | De 50 % à moins de 55 % | De 55 % à moins de 60 % | De 60 % à moins de 65 % | Plus de 65 % |
|--------------------|-------------------------|-------------------------|--|---|--|----------------------------|
| 1 Ile-de-France | 1 Alsace | Néant | 3 Bourgogne, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie | 8 Aquitaine, Centre, Basse-Normandie, Pays-de-la-Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes | 7 Corse, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais | 2 Auvergne, Bretagne |

Cette évolution globale dissimule pourtant une anomalie assez importante. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur dispose d'un contrat de plan au montant inférieur au précédent (5,19 milliards de francs, contre 6,80 milliards de francs). Elle est quasiment la seule - avec la Corse - dans ce cas. Les participations des deux partenaires y sont en recul. L'origine de cette situation résiderait dans un revirement de doctrine : hier "vitrine" de la planification, dotée d'un contrat très interventionniste, aux multiples actions, la région serait aujourd'hui revenue à une conception moins ambitieuse et somme toute, plus réaliste.

**Objectifs affichés de la deuxième génération des contrats de plan
(1989-1993)**

(en milliards de francs)

| Régions | Etat | Région | Total | Part de l'Etat dans le total (en %) | Part de la région dans le total (en %) | Rappel : part de la région sur 1984-1988 (en %) |
|----------------------------|--------------|--------------|---------------|-------------------------------------|--|---|
| Alsace | 1,69 | 2,09 | 3,78 | 44,7 | 55,3 | 39,2 |
| Aquitaine | 2,15 | 1,53 | 3,68 | 58,4 | 41,6 | 38,4 |
| Auvergne | 1,36 | 0,70 | 2,06 | 66,0 | 34,0 | 35,3 |
| Bourgogne | 1,55 | 1,33 | 2,88 | 53,8 | 46,2 | 40,4 |
| Bretagne | 3,64 | 1,87 | 5,51 | 66,1 | 33,9 | 33,4 |
| Centre | 1,58 | 1,09 | 2,67 | 59,2 | 40,8 | 40,8 |
| Champagne-Ardenne | 1,33 | 1,31 | 2,64 | 50,4 | 49,6 | 43,3 |
| Corse | 0,52 | 0,32 | 0,84 | 61,9 | 38,1 | 29,8 |
| Franche-Comté | 1,36 | 0,86 | 2,22 | 61,3 | 38,7 | 38,2 |
| Ile-de-France | 8,52 | 14,46 | 22,98 | 37,1 | 62,9 | 54,2 |
| Languedoc-Roussillon | 2,61 | 1,42 | 4,03 | 64,8 | 35,2 | 29,1 |
| Limousin | 1,13 | 0,64 | 1,77 | 63,8 | 36,2 | 30,4 |
| Lorraine | 3,26 | 1,91 | 5,17 | 63,1 | 36,9 | 25,5 |
| Midi-Pyrénées | 3,36 | 1,88 | 5,24 | 64,1 | 35,9 | 33,9 |
| Nord-Pas-de-Calais | 6,40 | 3,83 | 10,23 | 62,6 | 37,4 | 35,6 |
| Basse-Normandie | 1,65 | 1,30 | 2,95 | 55,9 | 44,1 | 38,5 |
| Haute-Normandie | 1,45 | 1,32 | 2,77 | 52,3 | 47,7 | 50,7 |
| Pays-de-la-Loire | 2,00 | 1,40 | 3,40 | 58,8 | 41,2 | 41,2 |
| Picardie | 2,13 | 1,71 | 3,84 | 55,5 | 44,5 | 34,5 |
| Poitou-Charentes | 1,70 | 1,26 | 2,96 | 57,4 | 42,6 | 35,1 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 2,86 | 2,33 | 5,19 | 55,1 | 44,9 | 39,2 |
| Rhône-Alpes | 3,81 | 2,59 | 6,40 | 59,5 | 44,5 | 37,4 |
| TOTAL | 56,06 | 47,15 | 103,21 | 54,3 | 45,7 | 40,1 |

Mais partout ailleurs, la croissance des moyens suggère que la procédure est désormais bien rôdée. Elle a d'ailleurs survécu, à l'initiative des régions, au reflux de la planification dans les années 1986-1988. Et de fait, il serait malséant d'oublier les enseignements du précédent rapport d'information fait au nom de notre Délégation par M. Jacques BRACONNIER : ce document insistait notamment sur l'existence de priorités nettement affirmées, relativement variées ; sur des taux d'exécution satisfaisants, au moins en apparence ; sur "l'effet de synergie" produit par la rencontre de partenaires à la recherche de solutions innovatrices (1).

Mais la France est bien diversité. On ne peut donc que regretter le caractère limité de la contribution des contrats de plan à la réduction des inégalités entre les régions.

II. UNE FAIBLE CONTRIBUTION A LA REDUCTION DES INEGALITES ENTRE LES REGIONS

La procédure des contrats de plan favorise nettement certaines régions par rapport à d'autres.

Il est significatif, à cet égard, de constater que deux masses comparables, par le nombre d'habitants, ne se trouvent pas traitées de la même manière :

- la région Ile-de-France et la région Nord-Pas-de-Calais (plus de 14,5 millions d'habitants) bénéficient, à elles seules, de près du tiers de tous les moyens alloués aux contrats de plan ;

- les dix régions les moins bien dotées (près de 13,5 millions d'habitants) ne disposent que de moins du quart de ces moyens.

Cet aspect du sujet incite à réfléchir sur la portée de la redistribution opérée par les contrats de plan. Le respect des exigences élémentaires de la solidarité ne conduit pas, pour autant, à en faire un instrument privilégié de réduction des inégalités.

(1) Rapport d'information fait au nom de la Délégation du Sénat pour la planification, sur les contrats de plan Etat-régions, par M. Jacques BRACONNIER (Sénat n° 381, 1986-1987).

Si tel était le cas, comment expliquer, en effet :

- que des régions, parmi les plus pauvres, ne bénéficient pas, d'une génération à l'autre, des accroissements de moyens les plus substantiels ? Prenons l'exemple du Languedoc-Roussillon. Le produit intérieur brut par habitant y est inférieur de 22 % à la moyenne nationale ; le taux de chômage y est supérieur de 50 % ; l'augmentation du montant des financements (+ 38,0 %) y est inférieure à la moyenne des contrats (+ 47,7 %) ;

- que des régions, parmi les plus riches, profitent, en priorité, des contrats ? Considérons le cas de l'Alsace. Le produit intérieur brut par habitant y est supérieur à la moyenne nationale ; le taux de chômage est l'un des plus faibles de France ; les moyens progressent, en 1989-1993, par rapport à 1984-1988, de plus de 100,0 %.

On peut toutefois resserrer l'analyse en considérant le seul montant accordé par l'Etat, exprimé en franc par habitant.

La moyenne est de 1.000 F.

Les valeurs maximales sont celles de la Corse (3.300 F), de la Lorraine (1.400 F), du Limousin (1.370 F), du Nord-Pas-de-Calais (1.360 F), du Languedoc-Roussillon (1.300 F). Autant de régions défavorisées.

Les valeurs minimales sont celles de Rhône-Alpes (610 F), des Pays-de-la-Loire (680 F), de Provence-Alpes-Côte d'Azur (690 F), du Centre (695 F), de l'Île-de-France (720 F).

L'effort de redistribution est plus net.

L'opinion des responsables des régions est d'ailleurs partagée sur ce sujet : pour l'Alsace, le contrat de plan s'insère dans une logique de réduction des inégalités, "même si la solidarité n'est pas la seule logique de l'action de l'Etat en ce domaine" ; tel n'est pas le cas pour la Bretagne.

La position de la région Île-de-France, intéressée au premier chef, est assez confuse. Elle n'est certes pas opposée "au jeu de la solidarité nationale". Mais sous deux réserves :

- la définition préalable "d'outils d'évaluation" ;
- le risque lié à la diminution des crédits "contractualisés" par l'Etat, fondée sur une péréquation.

Elle en conclut que "la plus grande prudence paraît devoir s'imposer au regard des thèses relatives à l'emploi des contrats de plan comme outils de réduction des disparités régionales au-delà des seuils actuels".

De fait, l'institution, à compter du 1er janvier 1993 par l'article 64 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, d'un Fonds de correction des déséquilibres régionaux souligne la modicité de l'apport des contrats de plan à l'effort redistributif. Votre Rapporteur constate seulement que l'élaboration de la "troisième génération" devra tenir compte des initiatives prises en ce domaine.

Le tableau reproduit ci-dessous fournit l'origine des ressources et leur affectation.

Fonds de correction des déséquilibres régionaux

| Origine | Affectation |
|--|---|
| <p>Prélèvement sur les ressources fiscales supporté par les régions dont le potentiel fiscal direct par habitant (PFD/h) est > au potentiel fiscal direct moyen par habitant de l'ensemble des régions.</p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p>S'il est > de 5 % au plus : le prélèvement est égal à 1 % du montant des dépenses totales de la région, constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.</p> <p>S'il est > de 5 % à moins de 20 % : le prélèvement est égal à 1,5 % des dépenses totales.</p> <p>S'il est > de 20 % au moins : le prélèvement est égal à 2 % des dépenses totales.</p> <p>Le prélèvement cesse d'être opéré lorsque, dans une région, le taux de chômage de la pénultième année est > au taux de chômage annuel moyen de l'ensemble des régions métropolitaines.</p> | <p>Bénéficiaires : régions d'outre-mer et régions métropolitaines dont le PF/h est < d'au moins 15 % au PF/h moyen de l'ensemble des régions.</p> <p>Modalités d'attribution :</p> <ul style="list-style-type: none">- pour moitié, proportionnellement à l'écart relatif entre 85 % du PF/h de l'ensemble des régions et le PF/h de chaque région, pondéré par son effort fiscal et sa population.- pour moitié, proportionnellement au rapport entre le PF moyen par km² de l'ensemble des régions et le PF/km² de chaque région bénéficiaire (PF dit "superficiaire"). <p>Cas particulier des régions d'outre-mer : elles reçoivent une quote-part du Fonds déterminée selon des critères démographiques ; la référence au PF superficiaire est remplacée par une référence aux dépenses totales.</p> |

D'ores et déjà, on ne peut que remarquer l'extrême diversité, selon les régions, de la part des financements des contrats de plan dans le budget régional. On découvre, à la lecture du tableau reproduit ci-après, l'inégale association des collectivités à la réalisation de grands projets collectifs. Les régions les plus sensibles aux contrats de plan (Ile-de-France, Alsace) ont, par définition, une marge de redistribution nécessairement réduite.

**Part des financements de quelques "contrats de plan"
dans le budget régional**

(ordres de grandeur, en pourcentage)

| | |
|----------------------------------|--|
| Alsace | 25,0 |
| Auvergne | 10,0 |
| Bretagne | 19,0 |
| Franche-Comté | 42,0 |
| | (de la seule section d'investissement) |
| Ile-de-France | 35,5 |
| Languedoc-Roussillon | 20,0 |
| Pays-de-la-Loire | 13,0 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 15,0 |

Toutes ces considérations incitent à penser que les contrats de plan ne peuvent être élaborés - et, à plus forte raison, exécutés - que dans un environnement nécessairement évolutif. Bel exemple de gestion sous contraintes.

CHAPITRE II

DE LA METHODOLOGIE

Les questions de **méthode** se trouvent au centre des préoccupations de la planification. Elles obscurcissent déjà sensiblement le sens des orientations nationales. Ces difficultés redoublent d'intensité au contact de vingt-deux régions libres de déterminer la nature de leur démarche.

La diversité affecte ici :

- les **procédures**, plus ou moins lourdes selon les collectivités, mais toujours pesantes, contribuant à ralentir les prises de décisions ;

- les **contrats eux-mêmes**, parfois disjoints de toute référence à un plan régional, où les techniques de formalisation des objectifs diffèrent d'une région à l'autre ;

- les **pratiques financières et fiscales**, dissemblables, aux résultats contrastés, sinon inattendus ;

- les **transferts de charges de l'Etat vers les collectivités locales**, imposés par celui-là à celles-ci au gré des circonstances, selon l'inégale capacité de négociation des différentes collectivités.

I - DE LA LOURDEUR DES PROCEDURES

Un examen de la procédure des contrats de plan révèle d'abord l'extrême lenteur des négociations. Ce phénomène est étroitement lié à la diversité des acteurs à consulter. Parmi ceux-ci, certains ont d'ailleurs un rôle complémentaire extrêmement important à jouer.

a) La lenteur des négociations

Le premier des contrats de plan de la deuxième génération a été signé le 8 février 1989 (Franche-Comté) ; le dernier, le 31 mai 1989 (Ile-de-France).

Ces documents représentent l'aboutissement d'une longue procédure, dont les principales étapes peuvent ainsi être identifiées :

- en avril 1987, le Gouvernement a pris acte, au cours de la réunion du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT), de la volonté des régions de poursuivre dans la voie de la "contractualisation" ; il a décidé, en conséquence, de reconduire la procédure ;

- au cours de l'automne 1987, les Présidents de conseils régionaux et les Préfets de région ont été consultés afin de contribuer à la définition des priorités ; deux grandes incitations ont été définies : l'amélioration des infrastructures de communication (routes, notamment) et le développement de la formation et de la recherche ; en outre, est apparue clairement la volonté de promouvoir le développement économique, selon des modalités propres à chaque région ;

- le choix des domaines dits "contractualisables" a été opéré, d'abord en février 1988, puis en août 1988 ; en février 1988, ont été retenues la formation, la recherche, les infrastructures, et une toute nouvelle notion, celle des "programmes d'aménagement concerté du territoire" (PACT), destinée à rassembler, sur des zones géographiques, plusieurs types d'interventions complémentaires (agriculture, tourisme, artisanat, solidarité, compétitivité, etc...) ; en août 1988, après l'alternance gouvernementale, le contenu des contrats a été renforcé et complété par la prise en considération de deux préoccupations majeures : le développement économique local et la création d'emplois (institution du Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales (FRILE), doté de 250 millions de francs), mais aussi l'urbanisme social (développement social des quartiers, ou DSQ, PACT urbains) ; il a été admis que la "contractualisation" relevait, en règle générale, des crédits d'investissement (titres V et VI du budget de l'Etat) ou des crédits d'intervention (titre IV) ; exceptionnellement, des moyens peuvent être prélevés sur des crédits de fonctionnement (titre III), notamment pour la recherche ; il y a donc eu, incontestablement, par rapport au plan précédent, recentrage des actions de l'Etat ;

- l'élaboration des contrats eux-mêmes, engagée au printemps de 1988, n'a donc véritablement débuté qu'à l'automne de la même année ; le 17 novembre 1988, après avoir examiné les propositions des régions, le CIAT a fixé les enveloppes financières des crédits d'Etat, pour les cinq ans à venir ; trois autres CIAT (les 10 février, 19 mai et 29 novembre 1989) ont autorisé la signature des contrats.

Il a donc fallu deux années pleines (d'avril à février-mai 1989), si l'on ne tient pas compte du dernier CIAT, consacré aux provinces de la Nouvelle-Calédonie, pour que "l'interface" Etat-régions aboutisse. Il en avait été de même pour la première

génération (juillet 1982 - premier semestre 1984). Ce délai est excessivement long. Sans doute est-il imputable aux contingences politiques. Et, quoi qu'il arrive, il semble quasiment impossible d'en obtenir le raccourcissement. Mais on ne peut que regretter que la lenteur des négociations laisse planer, sur les choix budgétaires, au moins des régions, des incertitudes préjudiciables à toute programmation.

Encore n'avons-nous examiné que le niveau central des discussions. Au sein même des régions, la diversité des partenaires à consulter retarde l'élaboration des propositions à formuler.

Il y a d'abord les **Comités économiques et sociaux régionaux (CESR)**, devenus, depuis l'article 24 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les "**Conseils**".

Ces instances ont un rôle très variable selon les régions, selon leur inégale connaissance des dossiers.

Ainsi, en **Franche-Comté**, le CESR a adopté le projet de contrat de plan le 19 janvier 1989 ; il a formulé des avis qui ont généralement été suivis (notamment dans les domaines de la filière bois et des PACT) ; en **Alsace**, le CESR a fourni, en 1987-1988, toute une série de contributions, avant de donner un avis globalement favorable, malgré, selon lui, l'importance des insuffisances budgétaires ; dans les **Pays-de-la-Loire**, le CESR a examiné, en octobre 1987, un rapport d'orientation, puis, en février 1989, le projet de contrat de plan ; en **Auvergne** le CESR est couramment associé à l'élaboration du contrat ; en **Ile-de-France**, il a rendu un avis le 20 avril 1989. Dans ces cas, les CESR apprécient également l'exécution du document.

Mais il faut bien reconnaître que les CESR n'ont pas les moyens nécessaires pour exercer leur mission. Les services de la région, mis à leur disposition, ne peuvent leur apporter qu'une contribution épisodique. Ils sont trop souvent consultés sur le résultat de négociations achevées.

La réglementation impose également de solliciter l'avis des départements et des grandes villes.

Les conseils généraux éprouvent de réelles difficultés à s'insérer dans la procédure. Ils possèdent pourtant une réelle capacité d'intervention financière. Aussi bien ressentent-ils parfois très vivement la faiblesse de leur faculté d'influence.

Les départements ont pourtant été informés et consultés en Auvergne, sur tous les dossiers impliquant leur participation (humanisation des maisons de retraite, par exemple). Dans les Pays-de-la-Loire, le contrat de plan, signé, a été transmis aux départements ; seul, le département de Loire-Atlantique a répondu à cet envoi, regrettant l'absence, dans ce document, de préoccupations relatives à l'équipement rural.

Mais le résultat de ce type de démarche dépend, en définitive, de l'inégale volonté des régions de prendre en considération les avis des départements.

D'une façon plus générale, on peut souligner le très large effort de concertation engagé avec d'autres partenaires, non expressément prévus par les textes : villes importantes (avec un seuil de 30.000 habitants) et communautés urbaines dans le Nord-Pas-de-Calais, chambres consulaires et universités en Bretagne.

Tout au plus, peut-on noter que ces consultations peuvent ne pas porter spécifiquement sur le contrat de plan, mais sur le plan régional, quand il existe (comme en Franche-Comté). Au moins les projets économiques des régions sont-ils soumis à la critique.

Mais cette vaste entreprise de communication prend du temps. Elle se heurte, notamment en région Ile-de-France, à la densité du tissu urbain. Elle contribue à multiplier les étapes intermédiaires, sans pour autant revêtir une importance essentielle. Le véritable pouvoir de décision appartient bien, en effet, aux deux partenaires en présence : l'Etat et les régions. Convenons qu'il serait difficile qu'il en fût autrement...

Et cette procédure aboutit à associer plusieurs acteurs aux contrats.

Dates de signature des contrats de plan

| Février 1989 | |
|----------------------------------|-----------------|
| Franche-Comté | 8 |
| Corse | 10 |
| Alsace | 11 |
| Champagne-Ardenne | 11 |
| Limousin | 11 |
| Basse-Normandie | 11 |
| Haute-Normandie | 11 |
| Pays-de-la-Loire | 11 |
| Poitou-Charentes | 11 |
| Midi-Pyrénées | 13 |
| Languedoc-Roussillon | 16 |
| Nord-Pas-de-Calais | 14 |
| Bretagne | 27 |
| Mars 1989 | |
| Centre | 16 ^a |
| Bourgogne | 20 |
| Aquitaine | 23 |
| Lorraine | 30 |
| Avril 1989 | |
| Rhône-Alpes | 21 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 27 |
| Picardie | 28 |
| Mai 1989 | |
| Auvergne | 26 |
| Ile-de-France | 31 |

b) La diversité des acteurs : le rôle complémentaire des départements et des grandes villes

Les contrats de plan exercent un "effet de levier" certain.
D'autres collectivités que les régions y apportent une contribution

non négligeable. Il s'agit, notamment, de départements et de grandes villes. Mais les informations globales disponibles pèchent par imprécision. Le rapport du Commissariat général du Plan sur "le Xe Plan à mi-parcours" évalue le montant de ces participations aux deux tiers de celui des interventions des conseils régionaux (1). Une telle estimation est sans doute excessive (2). Mais il serait maladroit de sous-estimer l'effort de ces collectivités. Retenons en tout cas la diversité des pratiques suivies dans les différentes régions.

Quelques exemples permettent d'apercevoir l'importance de ces contributions complémentaires :

- en Franche-Comté, leur montant a triplé d'une génération à l'autre, à 433 millions de francs en 1989-1993 ;
- en Auvergne, il atteint 177 millions de francs dans le domaine routier ;
- en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la part des financements en provenance des autres partenaires que l'Etat et la région représente 4,7 milliards de francs (soit presque autant que le montant cumulé de l'Etat et de la région !) ; cet apport a été précisé, dans de nombreux cas, lors de l'établissement des conventions d'application des programmes contractuels ;
- en Bretagne, les participations des départements et des villes excèdent le milliard de francs (contre 300 millions en 1984-1988).

II - DU CONTENU DES CONTRATS

Les questions de méthode influent directement sur le contenu des contrats, au moins en quatre domaines :

- les contrats ne sont pas systématiquement inspirés par l'existence préalable d'une référence à un Plan régional ;
- la disproportion de la capacité de négociation entre l'Etat et les régions conduit à privilégier les options de celui-là sur celles-ci ;

(1) *Id, ibid, p. 76.*

(2) *Un bon observateur fournit le chiffre de 5 milliards de francs (Jacques LE HERICY, in "Les contrats de plans Etat-régions de l'exercice 1989-1993 : présentation générale", Les Cahiers du Centre national de la fonction publique territoriale, n° 29, décembre 1989, p. 81).*

la traduction des "domaines contractualisables" dans les contrats laisse cependant aux régions une certaine liberté d'action, ce qui provoque une réelle diversité des techniques propres aux programmes d'action ;

le recours à des conventions et avenants, après la signature des contrats, obscurcit le sens de la démarche initiale.

a) Le préalable du Plan régional

Le contrat de plan ne peut prétendre incarner, à lui seul, les orientations de développement économique de la région. Il a vocation à s'inscrire dans le contexte, plus général, d'un Plan régional.

Les pratiques suivies varient beaucoup selon les régions.

Sans doute y a-t-il progrès par rapport à la période 1984-1988.

Quatorze régions - sur vingt-deux - ont élaboré un tel document. Mais les dispositions retenues présentent un intérêt inégal. Les dénominations - Plan régional, programme intégré - révèlent les embarras de la réflexion.

Quelques exemples de "Plans régionaux"

| | |
|--------------------|--|
| Auvergne | Programme intégré de modernisation (1991-1995) |
| Bretagne | Plan régional 1989-1993 |
| Franche-Comté | IIe Plan régional 1989-1993 |
| Nord-Pas-de-Calais | IIIe Plan régional 1989-1993 |

Au moins a-t-on dépassé le stade de l'avant-projet de développement des activités productives, alors demandé par le Gouvernement pour la fin de l'année 1982.

La situation actuelle traduit donc une nette amélioration, notamment par un regain de cohérence entre les programmes.

La région Franche-Comté a ainsi élaboré, dès le deuxième semestre de 1987, un **Ile Plan régional**, assorti d'une partie chiffrée (les six "Programmes prioritaires d'actions régionales", ou PPAR). On retrouve, dans le contrat de plan, les moyens inscrits au titre de ces PPAR (1).

Les heurts du calendrier politique, en 1988, ont pu cependant contrarier la réalisation d'un tel exercice.

La région Nord-Pas-de-Calais, très soucieuse de la hiérarchie à établir entre Plan national, Plan régional et contrats de plan, regrette l'impact, sur sa démarche, de la proposition du Gouvernement, en 1987-1988, aboutissant à "faire de la programmation sans planification" ; il a donc fallu attendre le 16 décembre 1988 pour que le Conseil régional puisse examiner les orientations du Plan régional.

Cette région reste très attachée à l'existence d'un Plan régional. Elle y voit "un cadre de référence incluant le contrat de plan mais le dépassant largement en durée", sinon en ambition (2).

Toutes les régions ne partagent certes pas cette conviction. La région Pays-de-la-Loire, par exemple, ne possède pas de Plan régional. D'autres collectivités - comme Rhône-Alpes - en sont à un "projet d'aménagement régional", comprenant des objectifs regroupés par thèmes. La région d'Ile-de-France a diffusé un document ("Ile-de-France 2000") en mars 1988 et a réalisé, au début de 1989, un "Projet d'aménagement régional".

Il est donc délicat de dicter une conduite à suivre en ce domaine afin de ne pas heurter les sensibilités politiques. Le recours à un **Plan régional** ne peut pas être assimilé, en effet, à une décision d'ordre technique. Il est étroitement tributaire des conceptions de l'économie - et même de la société - propres aux responsables.

(1) Les PPAR de la région Franche-Comté intéressent l'éducation, le développement économique, les secteurs d'activité, les transports, l'environnement et l'aménagement du territoire.

(2) Rapport introductif au IIIe Plan régional du Nord-Pas-de-Calais, de M. Bernard FRIMAT.

b) Le contrat de plan : contrat d'adhésion ?

D'un côté, le bloc monolithique de l'Etat, avec ses administrations, ses experts, ses techniques élaborées de planification ; de l'autre, le miroir brisé des régions, aux préoccupations divergentes, aux moyens réduits, aux partenaires, départements et communes, exigeants. La vérité est une, l'erreur multiple. Au point que les priorités retenues relèvent essentiellement de la volonté de l'Etat. Au point que certains ont pu parler, au cours de l'élaboration du document, selon le Président de la région Rhône-Alpes, de "contrat d'adhésion".

Certes, toute négociation est lourde de sous-entendus, de reproches, de frustrations rentrées. Et le choix des priorités - comme tout autre choix - est appauvrissant. L'Etat consulte sans doute ; mais il décide du choix des "domaines contractualisables". Et, à l'intérieur de ces domaines, il pèse de tout son poids pour imposer ses options.

Plusieurs régions regrettent donc l'insuffisance, quantitative et qualitative, des actions retenues. Le tableau reproduit ci-dessous en fournit quelques exemples éclairants.

Quelques exemples de "déceptions régionales"

| | |
|-----------------------------|--|
| Alsace | Propositions non retenues (vis-à-vis de l'enseignement supérieur, de l'artisanat). Domaines contractuels trop limités : liaisons ferroviaires, gestion des déchets. |
| Auvergne | Insuffisance des crédits pour l'agriculture. Pas de convention pour la culture. |
| Bretagne | Domaines contractuels trop limités : en sont exclues l'amélioration des infrastructures portuaires et aéroportuaires, l'amélioration de la qualité des eaux, certaines actions culturelles. |
| Franche-Comté | Insuffisance des actions pour l'apprentissage. |
| Ile-de-France | Routes (financement à la charge de la région) ; Exclusion de la catégorie des adultes handicapés du programme d'humanisation des hospices ; exclusion des bases de plein air et de loisirs. |
| Languedoc-Roussillon | Exclusion des infrastructures autres que routières ; de la culture ; du thermalisme ; de la "démoustication" ; du sport ; de l'élevage ; du tourisme. |
| Pays-de-la-Loire | Domaines contractuels trop limités : en sont exclues, notamment, les pépinières d'entreprises, la construction d'un lycée international, l'électrification de la ligne ferroviaire Savenay-Redon... Retards d'exécution (recherche, désenclavement routier et autoroutier). |
| Rhône-Alpes | Insuffisance de la prise en considération des activités touristiques. |

Le discours prononcé par le Président du Conseil régional de Languedoc-Roussillon, pour présenter le contrat au conseil, commençait, de façon assez abrupte, par l'évocation des deux attitudes possibles :

- soit "relever tout ce qui ne nous satisfait pas et bloquer les situations" ;

- soit se battre pour "obtenir la prise en compte du maximum de nos propositions, dans le cadre des contraintes

financières que nous imposait l'Etat, et essayer d'arracher le plus d'argent possible pour la région Languedoc-Roussillon".

Le Président devait choisir cette deuxième voie.

On ne peut mieux résumer le dilemme des responsables : toute négociation impose des concessions.

Reproduisons au moins, ci-dessous, l'opinion de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

REPONSE DE LA DATAR
(à la question n° 4 sur les difficultés rencontrées
par les différents partenaires
lors de la négociation des contrats de plan)

La négociation des contrats de plan n'a pas entraîné de difficultés majeures, toutes les régions ayant signé des contrats avec l'Etat.

Toutefois, il est important de noter que les conseils régionaux ont tous contesté la procédure des mandats de négociation adressés aux Préfets, telle qu'elle a été pratiquée.

Les mandats ont été, en effet, établis par l'Etat en fonction de chapitres budgétaires contractualisables communs à l'ensemble des régions.

Cette procédure n'a pas complètement permis de prendre en compte les projets présentés par les conseils régionaux.

Les régions ont eu l'impression que l'Etat cherchait à imposer une contractualisation uniforme, et ceci sur des compétences d'Etat, ce qui a souvent entraîné le rejet des propositions venant des conseils régionaux.

Les conseils régionaux souhaitent, à l'avenir, une contractualisation plus équilibrée, où chaque partenaire serait à même de faire des propositions sans être contraint par un cadre de contractualisation rigide et préalablement défini.

Il faut cependant remarquer que si les règles du jeu imposées par les mandats ont généré des tensions lors de la sélection des opérations, cela n'a pas entraîné des blocages importants lors de la négociation des contrats.

Les efforts supplémentaires accordés par l'Etat en faveur de tel ou tel secteur contractualisable, ainsi que le souhait de tous les conseils régionaux de conclure des contrats ont permis de surmonter ces difficultés.

Enfin, il convient de noter que le fait que certains contrats aient été signés tardivement (avril-mai 1989) ne signifie pas qu'il y ait eu des difficultés lors de la négociation des contrats.

La majorité des contrats ont été signés entre le 11 février 1989 et le 30 mars 1989, après le CIAT de février 1989.

Les contrats de Picardie, PACA et Rhône-Alpes n'ont été définitivement conclus qu'au cours du mois d'avril 1989, en raison de l'approbation tardive des contrats par les assemblées régionales.

En ce qui concerne la région Ile-de-France, le contrat n'a été signé qu'à la fin mai 1989, dans la mesure où les volets transports et infrastructures ont nécessité une longue mise au point, compte tenu de l'importance des opérations retenues et des montants financiers engagés.

c) Les techniques des programmes d'action

La traduction, dans les contrats de plan, des objectifs des "domaines contractualisables", obéit, selon les régions, à un inégal degré de précision.

Prenons les exemples de la région Nord-Pas-de-Calais, avec ses 62 actions ("articles"), et de la région Bretagne, avec ses 30 actions.

On y retrouve les grands objectifs retenus au niveau national : volet "économique", volet "formation-recherche", volet "infrastructures" et volet "aménagement du territoire".

Mais la démarche est très volontariste pour la région Nord-Pas-de-Calais (un titre du contrat de plan porte sur "le renforcement de la solidarité nationale", où se trouvent regroupés, notamment, les hôpitaux et les hospices : ce qui dénote un très fin niveau de détail). La région Bretagne raisonne en programmes, assortis, le cas échéant, d'actions (ce qui ne l'empêche pas d'évoquer le cas de la modernisation de l'hébergement des personnes âgées). Des méthodes différentes peuvent donc aboutir à des résultats sensiblement identiques. Mais il n'en demeure pas moins que chaque région peut, selon ses souhaits propres, privilégier - ou non - telle ou telle forme d'action. En cela résident précisément les progrès de la planification décentralisée.

d) Conventions et avenants ultérieurs

Les contrats de plan peuvent être complétés par des conventions et des avenants ultérieurs : ils sont révisables en cours d'exécution.

Ils peuvent renvoyer à des conventions particulières pour l'exécution de certaines de leurs dispositions.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le nombre de ces conventions est de 80 (dont 32 pour la recherche et 21 pour l'habitat).

En Ile-de-France, un avenant a été conclu le 14 mars 1991, sur le financement des investissements des formations

technologiques et de gestion de l'enseignement supérieur ; d'autres avenants ont porté sur les routes et les transports en commun.

Il est difficile de faire autrement. Au moins peut-on souhaiter que le document initial présente le caractère le plus exhaustif possible.

III - DES PRATIQUES FINANCIERES ET FISCALES

Les contrats de plan, élaborés selon des données très hétérogènes, comportent des imperfections dues à l'existence de "cofinancements" et de "fonds de concours", procédures inhérentes à la nature même des opérations.

a) Des données peu homogènes

Toute comparaison, entre objectifs et entre résultats, est faussée par la diversité des statistiques disponibles. Cette situation présente de réels inconvénients, au moins à trois égards.

En premier lieu, on ne peut pas raisonner à l'identique pour apprécier les engagements respectifs de l'Etat et des régions.

Le premier exprime sa participation en autorisations de programme ; les secondes déterminent généralement - car elles pourraient légalement suivre l'exemple de l'Etat - leurs interventions en crédits de paiement.

Dans ces conditions, comme on estime à deux années le délai nécessaire à l'Etat pour consommer, en crédits de paiement, ses engagements, on aperçoit l'étendue des difficultés rencontrées pour établir les bilans annuels des contrats de plan.

Ajoutons à cela que l'on peut tenir compte - ou non - des interventions complémentaires de l'Etat (Tunnel sous la Manche, infrastructures liées à l'organisation des Jeux olympiques d'hiver à Albertville...). Autant de facteurs incitant à la multiplication des statistiques.

En second lieu, les documents ne précisent pas toujours si les montants affectés aux crédits d'investissement sont calculés hors taxes ou toutes taxes comprises.

La région Nord-Pas-de-Calais insiste, en particulier, sur "l'existence de retours fiscaux indirects pour les dépenses du contrat de plan" : sauf exception, les engagements financiers sont définis "toutes taxes comprises" ; or, c'est l'Etat qui perçoit la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) produite par la totalité des travaux réalisés ; la région note, en conséquence, que la contribution de l'Etat aux dépenses se trouve allégée du montant de la TVA.

Charles MILLON a même pu affirmer que l'on trouve des cas où l'Etat finance lui-même à hauteur de moins de 18,6 % du coût total des travaux ; or, ces mêmes travaux rapportent simultanément 18,6 % de TVA au budget de l'Etat.

Il en conclut que "dans ces situations baroques, dont on pourrait citer quelques exemples fameux dans la région Rhône-Alpes, plus l'Etat "dépense", plus l'Etat s'enrichit" (1).

"Plus l'Etat dépense, plus l'Etat s'enrichit..."
(Charles MILLON)

Le risque est grand que l'Etat, qui possède les compétences essentielles en la matière, fasse payer par d'autres des équipements projetés par lui seul, en fonction d'impératifs qui lui sont propres. S'agissant toujours des routes, les plans Etat-régions sont parfois à l'origine d'étonnantes dérives : conservant seul la maîtrise d'ouvrage, l'Etat fait parfois financer très largement par les collectivités locales des voies qui relèvent toujours du réseau national.

On trouve même le cas où l'Etat finance lui-même moins de 18,6 % du coût total des travaux. Or, ces mêmes travaux rapportent dans le même temps au budget de l'Etat 18,6 % de TVA. Ainsi, l'Etat peut paradoxalement avoir intérêt à engager des dépenses massives, puisqu'il n'y entrera que pour une part minimale, moindre que le bénéfice qu'il en tirera par l'impôt. Dans ces situations baroques, dont on pourrait citer quelques exemples fameux sur la région Rhône-Alpes, plus l'Etat "dépense", plus l'Etat s'enrichit. L'imbrication des pouvoirs a ici non seulement l'effet pernicieux de séparer la collectivité qui décide des travaux de celle qui les paie, mais elle permet même à une collectivité de décider, pour d'autres, de travaux sur lesquels elle-même gagnera de l'argent. De tels imbroglios financiers sont les suites du maintien trop systématique de la tutelle de l'Etat sur tout ce qui est du domaine de l'équipement du territoire.

(1) Charles MILLON : "L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie" (in "Pouvoirs", PUF, 1992, n° 60, p. 49). On notera, par ailleurs, dans l'article cité, une excellente analyse des avantages et des inconvénients respectifs des "financements croisés".

Globalement, l'incidence financière de la TVA représente une vingtaine de milliards de francs sur la période 1989-1993. Il devient donc de plus en plus urgent de codifier les règles applicables afin d'instaurer la parfaite neutralité fiscale des opérations.

Enfin, il n'est pas souhaitable d'ignorer - comme cela reste, le plus souvent, le cas - si les sommes se trouvent exprimées en francs courants ou en francs constants. La hausse des prix doit pourtant provoquer un biais de l'ordre d'une dizaine de milliards de francs.

La présentation des contrats de plan est donc à normaliser. Le Président du Conseil régional d'Ile-de-France a d'ailleurs évoqué, dans une lettre adressée au Préfet de la région, le 10 octobre 1991, la nécessité de mettre au point, après avoir surmonté les difficultés méthodologiques, un tableau conjoint de l'exécution des opérations.

b) Des "cofinancements"

Les "cofinancements" constituent un moyen privilégié pour répondre à deux exigences :

- **d'une part, la volonté de l'Etat de contribuer, dans des conditions de parité financière, à la réalisation de certains objectifs ;**
- **d'autre part, le souci d'accélérer le rythme de projets prioritaires.**

Cette procédure est souvent décriée. On lui reproche notamment de favoriser la dilution des responsabilités entre les partenaires.

Force est pourtant de constater la difficulté d'y renoncer, comme le note la DATAR^{fr}.

REPONSE DE LA DATAR
(à la question n° 9 : opérations sur financements croisés)

L'expérience montre que la question des financements croisés relève souvent d'un faux problème, mais qu'il est néanmoins nécessaire de clarifier à l'avenir l'intervention des partenariats.

Plus de 70 % des opérations contractualisées sont financées en conjuguant les crédits de plusieurs partenaires sur une même opération.

Cela répond le plus souvent à une nécessité, compte tenu de l'importance ou de la complexité de certaines opérations, dont la réalisation implique de mobiliser autour d'un même objet plusieurs sources de financement.

C'est aussi l'intérêt même du recours au contrat que de pouvoir nouer de manière exceptionnelle, hors de la pratique traditionnelle, des relations à plusieurs partenaires, qui auraient du mal à se concrétiser sans cela.

Toutefois, il convient de privilégier à l'avenir, chaque fois que cela sera possible, une répartition des tâches au sein d'un même programme, chacun prenant en charge, en totalité, le financement d'une opération, ou d'une partie du programme.

Les financements croisés devraient être réservés à des opérations complexes (centres de recherche, par exemple) ou très onéreuses (routes, infrastructures de transport...).

Le phénomène revêt d'ailleurs de plus en plus d'ampleur.

Ainsi, en région Ile-de-France, la quasi-totalité (soit près de 95 %) des engagements financiers sont réalisés sous forme de financements croisés et de fonds de concours.

Cette dernière procédure des fonds de concours représente d'ailleurs le vecteur privilégié des transferts de charges de l'Etat vers les collectivités locales. Au moins est-elle réservée à des opérations d'intérêt public.

IV - DES TRANSFERTS DE CHARGES DE L'ETAT VERS LES COLLECTIVITES LOCALES

La procédure des contrats de plan permet à l'Etat de solliciter activement le concours financier des collectivités pour la réalisation de projets d'intérêt national ; elle incite à un véritable contournement de la répartition légale des compétences.

La région Alsace a même pu mesurer les charges transférées sur les collectivités par le biais du deuxième contrat de plan, par rapport au précédent. Leur montant a été chiffré à environ 450 millions de francs, compte non tenu des 200 millions de francs de retour de TVA sur fonds de concours.

La région Ile-de-France, en se fondant sur les strictes compétences résultant des lois de décentralisation, évalue même à 96,6 % le total des engagements contractuels relevant du rôle de l'Etat ; soit une somme de 17 milliards de francs.

Trois exemples de ces pratiques peuvent être cités :

- les routes ;
- l'enseignement supérieur ;
- les actions sociales.

a) Les routes

Notre collègue, M. Daniel HOEFFEL, a bien rappelé que "la voirie nationale constitue, par essence, une compétence étatique, voire régaliennne" (1).

Il s'agit d'un secteur stratégique, capital pour toutes les opérations de "désenclavement", qui subit pourtant tous les aléas de la politique conjoncturelle.

Aussi bien les régions ont-elles accru leur engagement.

(1) Rapport d'information fait au nom de la mission chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation, p. 50 (Sénat n° 248, 1990-1991).

Dès 1986, leur contribution excédait celle de l'Etat ; en 1990, elles assurent un financement de 5,3 milliards de francs, contre 4,5 milliards de francs pour le budget de l'Etat.

Un exemple peut illustrer cette entorse à la répartition des compétences : la région Auvergne accorde 240 millions de francs pour les routes, contre 402 à l'Etat et 177 pour les autres collectivités ; elle prend en charge divers aménagements autoroutiers, pour 43 millions de francs.

La région Languedoc-Roussillon souligne - mais cela est vrai pour les autres collectivités - que les investissements routiers sont surtout réalisés grâce à la procédure des fonds de concours.

b) L'enseignement supérieur

Un autre transfert de charges peut être constaté dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Relevons-en les exemples suivants :

- dans la région Bretagne, la région contribue à hauteur de 73 millions de francs au programme, contre 150 pour l'Etat et plus de 121 pour d'autres intervenants ;

- dans la région Alsace, la région réalise 218 millions de francs, contre 118 pour l'Etat ;

- dans la région Auvergne, la région a souhaité la construction d'une Ecole nationale supérieure d'ingénieurs ; elle verse plus de 40 millions de francs.

Mais l'expérience de la région Franche-Comté est hautement révélatrice. Ses responsables ont accepté de financer la moitié du coût des opérations des facultés des lettres, de droit et de sciences économiques, afin d'obtenir satisfaction sur d'autres points ; au total, plus de 70 millions de francs pour l'enseignement supérieur, contre près de 140 alloués par l'Etat ; et 18 millions de francs pour la recherche, contre 23 de la part de l'Etat.

De même, la région Languedoc-Roussillon rappelle que les exigences initialement posées par les pouvoirs publics, en ce domaine, étaient "inacceptables" : financement à parité, maîtrise d'ouvrage exclusive des services rectoraux, recours à la formule des fonds de concours, exclusion de la recherche, etc. Cette collectivité a

pourtant pu obtenir l'organisation de formations conformément à ses besoins (consolidation du rôle de Montpellier, notamment).

La région Ile-de-France, en choisissant tout d'abord de ne pas adhérer au plan "Universités 2000", a pu éviter un accroissement de ses participations.

Notons pourtant que le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 29 janvier 1992 a fini par entériner tous les schémas de développement universitaire des régions. Seront engagés, de 1991 à 1995, 32 milliards de francs d'investissements, dont le coût sera partagé entre l'Etat et les collectivités locales. D'où une nécessaire révision, à la hausse, des obligations imparties aux régions.

La DATAR rappelle que "le financement du schéma Universités 2000", pour les années 1994 et au-delà, doit être inséré, selon les prévisions actuelles, dans les prochains contrats de plan : les opérations retenues dans le schéma serviront de base de référence lors de la négociation des contrats.

c) Les actions sociales

Ce dernier domaine met en jeu des sommes moins importantes. Il intéresse surtout le développement social des quartiers (région Pays-de-la-Loire, région Bretagne) et l'humanisation des hospices (région Pays-de-la-Loire, région Auvergne, région Bretagne).

CHAPITRE III

HEURS ET MALHEURS DE L'EXECUTION DES CONTRATS

Au 30 juin 1991, les contrats de plan sont parvenus à mi-chemin de leur durée.

Le moment est donc propice à l'établissement d'un bilan. Mais il est évident que la saisie des chiffres requiert un délai. Les données disponibles ne portent donc, en règle générale, que sur la période 1er janvier 1989 - 31 décembre 1990.

Il ne saurait, par ailleurs, être question de présenter une véritable somme portant sur toutes les actions reprises, parfois, à un très fin niveau de détail, et ce, dans toutes les régions.

Votre Rapporteur souhaite donc examiner successivement les résultats globaux, région par région, puis analyser les conditions de l'exécution des principaux objectifs.

I. LES RESULTATS GLOBAUX

Apprécier l'exécution financière des contrats de plan conduit directement à choisir une méthode et à s'y tenir.

En effet, les indicateurs disponibles abondent ; mais leur variété incite, précisément, à recourir aux seules données les plus significatives.

Ajoutons que les statistiques de l'Etat et celles des régions sont elles-mêmes présentées différemment.

L'Etat préfère citer le montant des crédits débloqués, en autorisations de programme, pour les investissements, qui représentent la majeure partie de sa contribution ; il n'est pas toujours possible de connaître exactement le montant des paiements réalisés ; force est donc de s'en remettre aux engagements ; encore peut-on constater des retards dans la production des chiffres ; et parfois ceux-ci ne sont même pas connus.

Les régions ont, elles, la faculté de diffuser et les engagements, et les mandatements (les paiements) ; elles tiennent souvent une comptabilité des mandatements sur engagements ; quelques unes raisonnent sur des "taux d'affectation" des crédits. La région Bourgogne utilise cette dernière notion, à rapprocher d'une comptabilité d'engagements.

Toute comparaison de l'effort respectif des deux partenaires devant être établie à partir d'une base homogène, votre

Rapporteur souhaite donc retenir le critère des engagements. Il suffit de savoir que les mandatements suivent, généralement, la même tendance, mais que, bien évidemment, leur taux d'exécution financière est moindre.

Précisons encore que certains bilans se trouvent en cours de réalisation et que de nombreuses données sont indisponibles.

Autant de raisons qui militent en faveur d'une harmonisation, vraiment indispensable à réaliser, des méthodes.

Sous ces différentes réserves, on peut dès lors évaluer l'exécution des contrats.

13 1987
18-20-11-11
11-11-11

**Exécution financière des contrats de plan
(au 31 décembre 1990, sauf exception)**

| Régions | Taux global | Taux de l'Etat | Taux de la région |
|---|--------------------|-----------------------|--------------------------|
| Alsace (*) | | | |
| Aquitaine | | | |
| Auvergne | 38,1 | 37,4 | 39,6 |
| Bourgogne (taux d'affectation des crédits) | 31,2 | 32,4 | 29,8 |
| Bretagne | 39,1 | N.D. | N.D. |
| Centre | | | |
| Champagne-Ardenne | | | |
| Corse | | | |
| Franche-Comté | N.D. | N.D. | N.D. |
| Ile-de-France | N.D. | N.D. | 35,4 |
| Languedoc-Roussillon | 44,2 | 44,4 | 43,5 |
| Limousin | | | |
| Lorraine | | | |
| Midi-Pyrénées (au 30 avril 1991) | 46,0 | 45,1 | 49,1 |
| Nord-Pas-de-Calais (*) | | | |
| Basse-Normandie | | | |
| Haute-Normandie | | | |
| Pays-de-la-Loire | 36,0 | 34,0 | 38,0 |
| Picardie | | | |
| Poitou-Charentes | | | |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | N.D. | N.D. | 32,9 |
| Rhône-Alpes | 37,0 | 35,5 | 38,9 |

(*) *Bilan en cours de réalisation.*

On peut estimer à un pourcentage de l'ordre de 35 à 40 % l'exécution globale des contrats de plan (contre un pourcentage idéal "théorique" de 40 %). Aucun retard significatif n'a donc été pris. Il est rassurant de constater, en définitive, la convergence des pratiques des partenaires. Les régions honorent toutefois, dans l'ensemble, plus scrupuleusement leurs engagements que l'Etat. Mais cela tient sans doute à la lourdeur des procédures comptables au niveau national.

Les statistiques, des moyennes, ne rendent pourtant pas suffisamment compte du projet. Une analyse sectorielle vient donc utilement compléter leurs enseignements.

II. L'EXECUTION DES PRINCIPAUX OBJECTIFS

La nomenclature officielle du regroupement des objectifs identifie quatre grands "domaines contractualisables" :

- le "volet économique", avec l'emploi, le développement local, la compétitivité ;
- le "volet intellectuel", avec la formation et la recherche ;
- le "volet infrastructures de communication" ;
- le "volet programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT)".

En masses financières, le "volet infrastructures de communication" représente plus de la moitié du total ; les trois autres "volets" sont d'importance comparable, aux alentours, chacun, de 15 à 20 %. Notons seulement que l'effort des régions, au titre des infrastructures, est comparativement plus fort que celui de l'Etat.

Cette nomenclature présente pourtant l'inconvénient de ne pas bien mettre en évidence la situation d'actions plus circonscrites.

Votre Rapporteur souhaite donc isoler certaines d'entre elles.

Pour sacrifier à la clarté de son propos, il examinera donc successivement :

- les routes, dans l'impasse ;

- les enseignements supérieurs, à la croisée des chemins ;
- le développement économique, cahin-caha ;
- l'aménagement du territoire, apparemment en bonne voie.

a) **Les routes dans l'impasse**

La rigueur budgétaire pratiquée par l'Etat exerce des effets véritablement dévastateurs sur l'exécution des contrats de plan. Ainsi, en 1991, plus d'un milliard de francs ont été annulés en autorisations de programme (soit près de 16 % de la dotation initiale). L'analyse de la répartition géographique de ces restrictions révèle que les régions, où l'effort de l'Etat avait été jugé le plus nécessaire, ont été les toutes premières intéressées par ces économies. Cette tendance a d'ailleurs été amplifiée par le budget pour 1992.

Les résultats de cette politique apparaissent dès lors clairement :

- la région Alsace regrette l'insuffisance de l'effort de l'Etat ; la réalisation de l'échangeur de Huttenheim, la construction d'un pont sur le Rhin ont été retardés ;
- la région Auvergne souligne que l'Etat n'a engagé que 84,7 millions de francs en 1989 et 133 en 1990 (pour une moyenne annuelle inscrite au contrat de 130) ; les liaisons autoroutières avec Bordeaux et avec Béziers prennent du retard ;
- la région Bourgogne rappelle que l'échéancier des autorisations de programme de l'Etat a été établi, volontairement, de façon progressive, et non pas linéaire ; le taux de réalisation, au 31 décembre 1990, n'est donc que de 25,1 % globalement (29,6 %, toutefois, pour l'Etat) ;

Région Bourgogne : réussite et échec.

Un exemple de réussite est fourni par l'aménagement de la jonction autoroutière à Pouilly-en-Auxois ; réussite technique, certes, mais aux dépens de la beauté du paysage.

Un exemple d'échec : l'aménagement de la RN 81 (déviations d'Arnay-le-Duc et d'Autun).

- la région Bretagne signale que l'Etat n'a engagé, en 1991, que 265 millions de francs (contre 460,9 inscrits au contrat) ; la déviation de La Roche-Bernard se trouve très touchée ; toutes les collectivités, dans cette région, ont pourtant manifesté leur intérêt pour le "Plan routier", vital au "désenclavement" ;

- la région Ile-de-France insiste sur les arguments avancés par l'Etat pour justifier la modicité des sommes engagées : la préparation des Jeux olympiques et le tunnel sous la Manche ; seules, les avances de la région ont permis de compenser des retards qui ont pu toutefois être surmontés grâce aux nouvelles ressources prélevées sur les bureaux ; mais le désengagement de l'Etat impose une participation accrue de la région ;

- la région Languedoc-Roussillon indique qu'elle est intervenue en de nombreuses circonstances pour dénoncer les insuffisances de la contribution financière de l'Etat ;

- le Président de la région Pays-de-la-Loire a écrit, le 4 février 1991, au Préfet de région, pour lui faire part de ses inquiétudes sur le ralentissement du système des réalisations d'auto-routes (le contournement, par le nord, de Nantes, ne sera pas achevé, comme il était prévu, à la fin de 1991, mais sans doute à la fin de 1993).

**Routes :
Annulations des ressources budgétaires de l'Etat pour 1991**

(en millions de francs)

| Régions | RN 20 9 et 7 | CER* Etat 100 % | CER* cofinancés** |
|-----------------------------|--------------|--------------------|----------------------|
| Alsace | - | - | 9,0 |
| Aquitaine | - | - | 6,0 |
| Auvergne | 53,6 | - | - |
| Basse-Normandie | - | - | 6,4 |
| Bourgogne | 98,2 | 27,2 | - |
| Bretagne | - | 127,6 | - |
| Centre | 129,1 | - | - |
| Champagne-Ardenne | - | - | 4,8 |
| DOM-TOM | - | - | 9,0 |
| Franche-Comté | - | - | 5,0 |
| Haute-Normandie | - | - | 4,5 |
| Ile-de-France (hors CAS***) | - | - | 41,0 |
| Languedoc-Roussillon | 208,0 | - | - |
| Limousin | 102,9 | - | - |
| Lorraine | - | - | 10,0 |
| Midi-Pyrénées | 68,6 | 14,4 | - |
| Nord-Pas-de-Calais | - | - | 13,2 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | - | - | 11,0 |
| Pays-de-la-Loire | - | - | 8,0 |
| Picardie | - | - | 5,0 |
| Poitou-Charentes | - | - | 4,1 |
| Rhône-Alpes | 13,4 | - | 10,0 |
| TOTAL | 673,8 | 169,2 | 147,0 |

* CER : contrat de plan Etat-régions

** Part de l'Etat

*** Compte d'affectation spéciale

Les coupes budgétaires concernent un milliard de francs, soit 15,4 % de la dotation initiale de 1991. Trois axes routiers seront particulièrement affectés : la RN 7 qui accusera un retard d'un an et les RN 9 et RN 20 pour lesquelles les engagements sont réduits d'un tiers.

(Source : "Le Moniteur", 1er juin 1991, p. 25)

b) Les enseignements supérieurs à la croisée des chemins

Les contrats de plan portent sur de nombreux projets relatifs aux enseignements supérieurs.

Il y a, ici, concurrence entre les restrictions ponctuelles de l'Etat, le lancement d'un grand programme ("Universités 2000") et les engagements définis sur cinq ans :

- le Président de la région Alsace note que le contrat de plan "ne prend pas en compte formellement une série d'actions... comme "Universités 2000"; mais une partie des crédits inscrits par l'Etat dans le contrat pour l'enseignement supérieur a été reprise dans le plan "Universités 2000";

- la région Bretagne estime que le plan "Universités 2000" n'affectera pas l'exécution du contrat; le volet "Enseignement supérieur" a été intégré dans ce plan; dans ce domaine, les objectifs n'ont pas été atteints en 1989 et en 1990;

- la région Provence-Alpes-Côte d'Azur indique que le "Plan Universités 2000" "reprend" toutes les actions prévues par le ministère de l'éducation nationale au sein du contrat de plan;

- la région Franche-Comté rappelle que le "Plan Universités 2000" "reprend" systématiquement "le non exécuté du contrat de plan"; il lui semble que cette inexécution éventuelle peut affecter le niveau du plan "Plan Universités 2000"...;

- la région Languedoc-Roussillon pense que "le Plan Universités 2000 a remis en cause les besoins initiaux fixés dans le contrat de plan";

- la région Pays-de-la-Loire affirme qu'aucune modification, relative au "Plan Universités 2000", ne viendra altérer le fonctionnement des engagements déjà pris";

- la région Auvergne souligne que "l'importance des engagements pris dans le "Plan Universités 2000" aura de grandes conséquences sur le contenu du prochain contrat".

Cette diversité d'appréciation est révélatrice : elle traduit l'inégale difficulté, rencontrée selon les régions, pour adapter la nature de leurs engagements au lancement de grands programmes

d'intérêt national. Une formule doit être recherchée pour harmoniser ce type d'opération.

En outre, l'enseignement supérieur reste une compétence d'Etat. La réalisation de programmes souffre pourtant de retards dus à l'engagement des crédits en provenance de son budget.

L'exemple de la région Rhône-Alpes montre que l'Etat n'a réellement affecté, au 31 décembre 1991, qu'une somme très modique, avoisinant 5 millions de francs, pour une prévision correspondant à plus de 160 millions de francs; la région, elle, a réservé, pour ces opérations, près de 55 millions de francs (sur un total de plus de 81 millions de francs); les taux d'avancement sont de 10 % pour l'extension de Lyon III, de 15 % pour celle de Saint-Etienne, de 10 % pour celle de Grenoble II (2e tranche)...

De même, en Franche-Comté, le taux d'exécution, pour l'Etat, toujours au 31 décembre 1990, est de 44,8 %, contre... 117,3 % pour la région.

La région Pays-de-la-Loire regrette qu'aucun programme n'ait été lancé dans le premier cycle et dans les instituts universitaires de technologie, en raison de la lenteur des procédures de construction, et aussi de mise en place des crédits par l'Etat.

On constate donc, dans ce domaine, l'existence d'insuffisances qui doivent être comblées, plus ou moins parfaitement, par la définition d'un grand projet national, dont certaines dispositions peuvent relever, dès maintenant, de la deuxième génération des contrats et ce, dans un contexte où les nécessités de l'action immédiate imposent de réelles entorses à la répartition légale des compétences. Nul doute que le sujet doive évoluer.

c) Le développement économique cahin-caha

Les contrats de plan cherchent à promouvoir l'emploi, le développement économique, la compétitivité des entreprises.

Les résultats obtenus sont inégaux.

Ainsi, en région Franche-Comté, les procédures contractuelles, dans le secteur agro-alimentaire et forestier, ont été couronnées de succès, avec un taux d'exécution budgétaire, les deux

premières années, particulièrement élevé (plus de 95 % pour la région et plus de 71 % pour l'Etat).

Mais l'expérience montre que, dans ce domaine, il est singulièrement malaisé de construire un exercice de planification. Il y a naturellement une très grande dispersion des objectifs poursuivis : aide au conseil, soutien à l'investissement immatériel, promotion de la qualité, et même... renforcement des équipes dirigeantes n'obéissent pas à une identique logique d'intervention.

Le Président de la région Languedoc-Roussillon en est bien conscient. En présentant le contrat de plan au conseil régional, il a su rappeler que "des précautions sont prises afin d'éviter de financer un petit peu tout et n'importe quoi, au seul motif d'exprimer la volonté d'un acteur local".

Il sera ici absolument nécessaire de recentrer les actions afin d'éviter tout saupoudrage intempestif. Quelques priorités doivent être bien identifiées -et bien financées. Ce qui implique, en contrepartie, de refuser des aides dont la productivité reste problématique.

Citons, en particulier, l'exemple du Fonds régional d'aide aux initiatives locales (FRILE).

REPONSE DE LA DATAR

(à la question n° 10 : insertion du FRILE dans le dispositif des contrats de plan ; résultats de ses interventions ; sommes en millions de francs)

a) Par décision du Premier Ministre du 31 août 1988, a été créé dans chaque région un fonds régional d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE) dont la gestion a été déconcentrée au niveau des Préfets de région.

Ce fonds a pour vocation de soutenir des actions ou des projets économiques ayant une incidence directe sur l'emploi. Il vient compléter les actions déjà menées par les différents ministères et, notamment, le ministère chargé du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Dans toutes les régions, ce fonds a fait l'objet d'une contractualisation avec les régions dans le cadre de la procédure des contrats de plan Etat-région. A ce titre, les régions sont associées aux décisions concernant le FRILE, souvent au sein de commissions mixtes.

Une circulaire portant la signature du ministre de l'aménagement du territoire et des reconversions et de celui du travail est venue préciser, en 1991, les complémentarités qui devaient exister entre les crédits FRILE et ceux de la promotion de l'emploi relevant du ministère du travail.

b) A sa création, il a été prévu que le FRILE (Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi) soit doté annuellement de 250 MF grâce aux concours des budgets du ministère de l'aménagement du territoire (115 MF), du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (110 MF) et du ministère de l'agriculture (25 MF).

Les sommes disponibles pour le FRILE en 1990 se sont montées à 407,662 MF, se décomposant en 225 MF de dotations des principaux ministères (le ministère de l'agriculture n'ayant pas versé sa contribution), et 182,622 MF de crédits reportés de l'année antérieure, l'importance de ces reports ayant eu pour origine des délégations tardives dans l'année aux Préfets de région.

En 1991, suite à la régulation budgétaire décidée en début d'exercice, les contributions des budgets du ministère de l'aménagement du territoire et de celui du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ont ramené la dotation annuelle du FRILE à 213,5 MF. A celle-ci se sont appliquées en cours d'année les règles de gels de crédits.

c) Le bilan du FRILE, établi notamment à travers les comptes rendus d'exécution des Préfets, fait apparaître quelques grandes tendances :

- **L'accroissement du nombre des dossiers retenus au titre du FRILE s'est fait essentiellement au profit des organismes associatifs.**

Par ailleurs, l'importance du rôle du FRILE est davantage ressentie par les petits porteurs de projets, type association, que par les grands porteurs.

- **Si le nombre de dossiers déposés par les collectivités locales est faible, de nombreux projets impliquent en fait réellement celles-ci. C'est le cas des dossiers présentés par des associations très directement liées aux collectivités locales, comme les associations de développement économique. Soit les collectivités participent financièrement au projet, soit elles délèguent à un tiers la maîtrise d'ouvrage d'actions qu'elles ont décidé d'entreprendre.**

Les projets intercommunaux bénéficiant du soutien du FRILE se sont également développés. Le réseau des structures intercommunales est en voie de constitution ou de développement dans beaucoup de régions (exemple : Rhône-Alpes, Lorraine, Bourgogne...). Ces structures peuvent prendre la forme de syndicats intercommunaux, d'établissements publics, de coopérations intercommunales, d'associations de développement local...

Les opérations FRILE ont pour objectif principal d'apporter un soutien logistique à ces structures. Ainsi, le FRILE a-t-il un effet levier pour les groupements de communes. Cette dimension est particulièrement adaptée aux régions à dominante rurale. Dans ce cadre, les projets FRILE offrent également quelques garanties d'une meilleure cohérence vis-à-vis d'ensembles plus vastes (régions, départements).

- **Les réseaux d'appui aux entreprises représentent un autre champ d'intervention très développé.**

Le FRILE n'a pas pour objectif d'apporter une aide directe aux entreprises. En revanche, il intervient par l'intermédiaire des réseaux d'appui aux entreprises (boutiques de gestion, de pépinières d'entreprises...).

Le FRILE a soutenu également des dossiers présentés par les organismes consulaires tels que les chambres de commerce et d'industrie (ce qui correspond à 11,5 % des dossiers).

De plus, dans le cadre des contrats de plan, le FRILE contribue dans quelques régions à des actions d'aide économique dont bénéficient les entreprises (aide au conseil, avances à la création, aide à l'embauche...).

D'une analyse complémentaire des interventions du FRILE, il ressort que :

- les actions retenues en 1990 ont un caractère opérationnel.

Des estimations établies à partir d'un échantillon de projets ayant bénéficié du FRILE, il apparaît que celui-ci aurait concerné, en 1990, 22.000 emplois se décomposant entre 15.000 créations et 7.000 emplois maintenus.

Ces constats inclinent à penser, qu'au terme de deux années nécessaires pour stabiliser une doctrine et impulser des dynamiques locales, le FRILE a atteint son régime de croisière et satisfait pleinement aux objectifs qui lui étaient assignés.

Subsistent, en revanche, au plan de la gestion, des difficultés qui proviennent de la délégation tardive des crédits dans les régions et d'incertitudes sur le volume de crédits bénéficiant d'un report d'un exercice sur l'autre. Cette difficulté revêt d'autant plus d'acuité que la quasi-totalité des conventions font l'objet de paiements répartis sur deux exercices au moins.

d) Les crédits demandés en 1992 se situent au niveau de ceux autorisés lors de la création du FRILE, le ministère chargé de l'aménagement du territoire apportant 120 MF.

FRILE : gestion 1991
(au 14 janvier 1992, en francs)

| REGIONS | FRILE/an CIAT 10/2/89 | 1991 CPER |
|----------------------------|----------------------------------|-----------------------|
| Alsace | 9.000.000,00 | 7.000.000,00 |
| Aquitaine | 10.000.000,00 | 3.000.000,00 |
| Auvergne | 9.000.000,00 | 6.000.000,00 |
| Bourgogne | 11.000.000,00 | 8.000.000,00 |
| Bretagne | 12.000.000,00 | 8.000.000,00 |
| Centre * | 11.000.000,00 | 11.000.000,00 |
| Champagne-Ardennes | 9.000.000,00 | 3.000.000,00 |
| Corse | 5.000.000,00 | 3.000.000,00 |
| Franche-Comté * | 9.000.000,00 | 9.000.000,00 |
| Ile-de-France | 20.000.000,00 | 10.000.000,00 |
| Languedoc-Roussillon * | 11.000.000,00 | 11.000.000,00 |
| Limousin | 7.000.000,00 | 3.500.000,00 |
| Lorraine * | 13.000.000,00 | 13.000.000,00 |
| Midi-Pyrénées * | 10.000.000,00 | 10.000.000,00 |
| Nord-Pas-de-Calais * | 13.000.000,00 | 13.000.000,00 |
| Basse Normandie * | 10.000.000,00 | 10.000.000,00 |
| Haute Normandie | 10.000.000,00 | 7.500.000,00 |
| Pays de la Loire | 11.000.000,00 | 6.000.000,00 |
| Picardie * | 10.000.000,00 | 10.000.000,00 |
| Poitou-Charente | 9.000.000,00 | 4.500.000,00 |
| P.A.C.A. | 13.000.000,00 | 6.500.000,00 |
| Rhône-Alpes | 13.000.000,00 | 9.000.000,00 |
| Sous-total | 235.000.000,00 | 172.000.000,00 |
| Guadeloupe * | 3.200.000,00 | 3.200.000,00 |
| Guyane * | 2.200.000,00 | 2.200.000,00 |
| Martinique * | 3.400.000,00 | 3.400.000,00 |
| Réunion * | 5.600.000,00 | 5.600.000,00 |
| Saint-Pierre-et-Miquelon * | 400.000,00 | 400.000,00 |
| Mayotte* | 200.000,00 | 200.000,00 |
| Sous-total | 15.000.000,00 | 15.000.000,00 |
| TOTAL | 250.000.000,00 | 187.000.000,00 |
| * Totalité en CPER | | |

TOTAL SUBVENTIONS 1991

10.050.000,00

TOTAL DELEGATIONS

d) L'aménagement du territoire au début d'un long parcours

Les déboires récents de la politique de l'aménagement du territoire ne doivent pas dissimuler toute l'importance spatiale des actions inscrites dans les contrats de plan.

Une double démarche a été suivie.

On a d'abord cherché à concentrer les efforts des partenaires sur un nombre limité de zones prioritaires soumises à des difficultés propres à faire intervenir l'expression d'une solidarité.

Quelles sont ces zones prioritaires ? Les zones de conversion industrielle, les zones rurales fragiles, les quartiers dégradés.

Les efforts précités sont donc regroupés dans les programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT). Leur montant représente une vingtaine de milliards de francs, dont environ 12 à la charge de l'Etat. Il est commode de raisonner en termes de PACT ruraux, de PACT de conversion, de PACT de coopération et de PACT de solidarité.

Les PACT ruraux, très loin de combler de façon significative le retard structurel de certaines régions (Centre, Limousin), représentent pourtant une somme globale de plus de 4 milliards de francs, dont 1,5 à la charge des régions. Ils correspondent à une nouvelle politique de l'espace, fondée sur une multiplicité d'interventions (aide aux projets innovants, installation de jeunes actifs, amélioration des structures d'exploitation, recherche de débouchés, etc.).

Ainsi, en Bourgogne, cinq zones prioritaires ont été définies (Morvan et Nivernais central ; Puisaye ; plateaux de Bourgogne ; Charolais-Brionnais ; Bresse) ; il s'agit de "programmes régionaux de développement coordonné" (PRDC), permettant, notamment, de mettre en oeuvre des actions spécifiques dans les domaines de l'agriculture, de la forêt, du tourisme, du commerce et de l'artisanat.

Dans cette région, le taux d'exécution a été faible en 1989, au moment où il fallait élaborer les "règlements-cadres" ; mais en 1990, la réalisation des programmes est montée en puissance, et 16,5 millions de francs de crédits ont été affectés à ces PRDC (30,4 mis en place), pour 115 millions de francs prévus de 1989 à 1993 ; cette évolution est appelée à se poursuivre.

Exemple de PACT de conversion : la Lorraine, avec le bassin sidérurgique, le pôle de Longwy, le bassin houiller et le bassin textile des Vosges.

Exemple de PACT de coopération : l'Alsace, pour les actions "transfrontalières" avec le Bade-Wurtemberg, le Rhénanie-Palatinat, des cantons suisses (Bâle), portant sur la recherche, la formation, l'environnement.

Les PACT de solidarité portent, eux, en particulier, sur le développement social urbain.

Cette politique a été systématiquement développée depuis l'année 1988 : on a pu évoquer, à ce sujet, sa "géographie prioritaire".

Il existe, actuellement, tout un dispositif fondé sur des accords contractuels entre l'Etat et les collectivités locales.

Trois cents quartiers, cumulant de lourds handicaps économiques, sociaux, culturels, bénéficient ainsi de "conventions de développement social" ; les actions sont financées par l'Etat (300 millions de francs par an pour l'accompagnement social, provenant de dix ministères), les régions (300 millions de francs par an) et les autres collectivités locales (un million de francs par an).

Il existe ainsi, en région Ile-de-France, un important programme, sur une cinquantaine de quartiers dégradés et sur des îlots sensibles. Depuis 1990, la région abonde même les crédits de réhabilitation des logements sociaux, et ce, hors contrat de plan.

La région Bretagne dispose, dans son contrat de plan, d'un volet "développement social des quartiers" (DSQ).

Mais le grand projet est constitué par les "PACT urbains de l'axe nord-est", visant à compléter les conversions d'activité par des actions d'aménagement intégrées. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, 1.400 dossiers "DSQ" ont été instruits au 30 décembre 1990, et on devrait assister, au cours des prochaines années, à une montée en charge du programme.

En revanche, la région Auvergne n'a pas souhaité contractualiser son action pour l'habitat social : selon elle, une telle démarche aurait abouti à donner à l'Etat le choix des opérations ; la même attitude peut être constatée dans la région des Pays-de-la-Loire. Dans ces deux cas, les collectivités locales réalisent cependant des investissements propres à remédier aux difficultés constatées.

Pour l'avenir, notons que le Comité interministériel pour les villes, réuni le 3 mars 1992, a décidé de développer la pratique du partenariat direct entre l'Etat et les villes. Un contrat devrait même être conclu avec un département tout entier, fortement urbanisé (la Seine-Saint-Denis).

Abordons maintenant la deuxième démarche.

Les PACT ne constituent pas, en effet, la seule contribution des contrats de plan à l'aménagement du territoire.

Dans deux domaines bien particuliers - la recherche et la formation - la volonté de réduire les déséquilibres a présidé au choix des actions.

Les financements de la recherche se trouvent relativement concentrés sur quatre régions : Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes et Bretagne.

En Languedoc-Roussillon, le projet de Multipôle technologique régional regroupe l'agronomie, la biologie, l'informatique et les matériaux énergétiques.

Près de 90 % des actions ont été engagés au 31 décembre 1990 (87,26 % exactement)... au moins sur le papier. La région estime en effet que les crédits inscrits par l'Etat, dans le bilan de 1990, sont "manifestement incorrects".

En Bretagne, les réalisations semblent plus probantes : au 31 décembre 1990, 45 % pour l'Institut européen d'imagerie en biologie et médecine ; 86 % pour le Centre de recherche et de formation en chimie extractive ; 34 % pour l'Institut de recherche sur les lipides ; 53 % pour le Zoopôle de Saint-Brieuc ; 63 % pour l'Institut régional des matériaux avancés ; 34 % pour la filière "algues".

De même, les actions de formation ont porté, en priorité, sur les régions de la moitié nord du territoire et de la périphérie de l'Ile-de-France.

Dans la région des Pays-de-la-Loire, les crédits disponibles représentent, à la fin de l'année 1990, plus de 40 % des engagements contractuels.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, tous les crédits à l'équipement technologique des lycées ont été engagés en 1989 et en 1990.

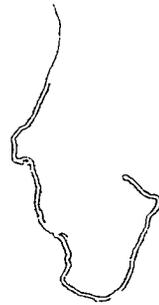
La région Picardie a réalisé un substantiel effort dans le domaine de la formation initiale.

En Ile-de-France, la région a pu achever, dès 1989-1990, ses opérations dans le domaine de l'apprentissage.

Ces quelques exemples montrent bien les progrès de la politique d'aménagement du territoire. Il reste peut-être encore, ici où là, des lacunes à combler. Mais le sens de l'évolution est clair : encore faudrait-il que la troisième génération des contrats de plan prolonge les efforts accomplis.

ANNEXES AU CHAPITRE III

BILAN D'EXECUTION DE QUELQUES REGIONS



EXECUTION DU CONTRAT DE PLAN ETAT-REGION D'ILE DE FRANCE 1989-1993

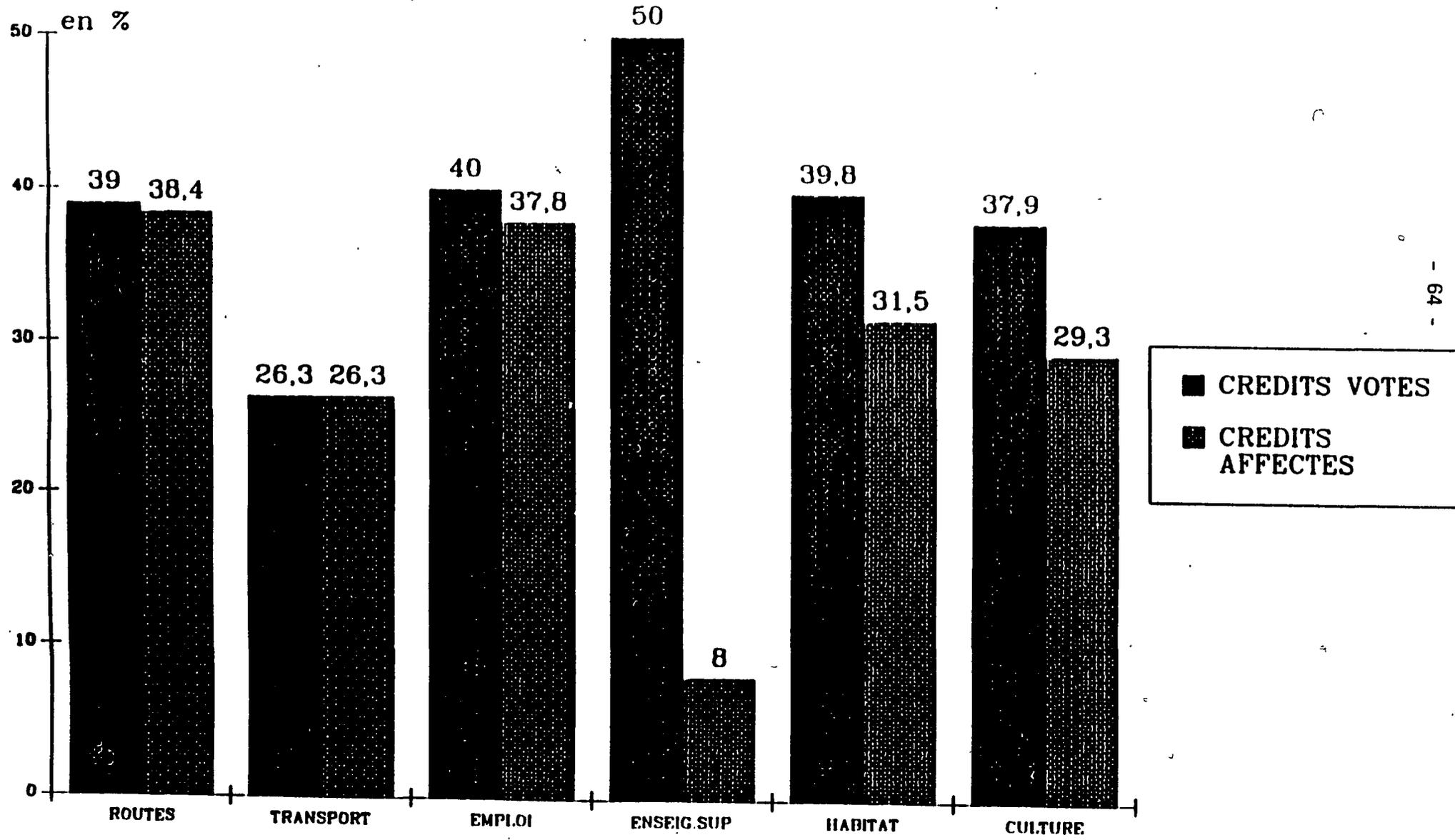
REGION - BILAN CUMULE 1989-1990 (francs 1989)

| Actions | Engagement global (1) | Engagement théorique 89-90 (2) | Crédits votés (3) | Taux de réalisation (3)/(2) | Taux de réalisation (3)/(1) | Crédits affectés (4) | Taux de réalisation (4)/(2) | Taux de réalisation (4)/(1) |
|---|-----------------------|--------------------------------|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| I - INFRASTRUCTURES DE COMMUNICATION | | | | | | | | |
| 1 - Routes | 8538 | 3304.5 | 3334.50 | 100.91% | 39.05% | 3281.20 | 99.29% | 38.43% |
| 2 - Transports en commun | 5501 | 1985 | 1449.50 | 73.02% | 26.35% | 1449.50 | 73.02% | 26.35% |
| II - EMPLOI, DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, FORMATION | | | | | | | | |
| 1 Emploi-FRILE | 50 | 20 | 18.10 | 90.50% | 36.20% | 14.80 | 74.00% | 29.60% |
| 2 Développement économique | | | | | | | | |
| - industrie (FRAC) | 150 | 60 | 57.10 | 95.17% | 38.07% | 57.10 | 95.17% | 38.07% |
| - recherche | 25 | 10 | 9.80 | 98.00% | 39.20% | 9.80 | 98.00% | 39.20% |
| - BTP (FRAC) | 2.5 | 1 | 1.00 | 100.00% | 40.00% | 1.00 | 100.00% | 40.00% |
| - transports (FRAC) | 5 | 2 | 2.00 | 100.00% | 40.00% | 2.00 | 100.00% | 40.00% |
| - tourisme (FACIT) | 2 | 0.8 | 0.60 | 75.00% | 30.00% | 0.20 | 25.00% | 10.00% |
| - agriculture | 50 | 20 | 26.80 | 134.00% | 53.60% | 22.90 | 114.50% | 45.80% |
| - artisanat | 4 | 1.6 | 1.00 | 62.50% | 25.00% | 0.00 | 0.00% | 0.00% |
| - coopération intern. | 5.5 | 2.2 | 2.35 | 106.82% | 42.73% | 2.35 | 106.82% | 42.73% |
| 3 Formation professionnelle | | | | | | | | |
| - observ. formation | 2.5 | 1 | 0.49 | 49.00% | 19.60% | 0.00 | 0.00% | 0.00% |
| - apprentissage | 125 | 50 | 49.50 | 99.00% | 39.60% | 49.50 | 99.00% | 39.60% |
| - égalité prof. femmes | 1 | 0.4 | 0.44 | 110.00% | 44.00% | 0.25 | 62.50% | 25.00% |
| - métiers environnement | 1 | 0.4 | 0.39 | 97.50% | 39.00% | 0.19 | 47.50% | 19.00% |
| Sous-total II | 423.5 | 169.4 | 169.57 | 100.10% | 40.04% | 160.09 | 94.50% | 37.80% |
| III - ENSEIGNEMENT SUPERIEUR | | | | | | | | |
| 1 - I.U.T. | 90 | 36 | 35.20 | 97.78% | 39.11% | 35.20 | 97.78% | 39.11% |
| 2 - Université | 350 | 140 | 185.90 | 132.79% | 53.11% | 0.00 | 0.00% | 0.00% |
| Sous-total III | 440 | 176 | 221.10 | 125.63% | 50.25% | 35.20 | 20.00% | 8.00% |

| Actions | Engagement global (1) | Engagement théorique 89-90 (2) | Crédits votés (3) | Taux de réalisation (3)/(2) | Taux de réalisation (3)/(1) | Crédits affectés (4) | Taux de réalisation (4)/(2) | Taux de réalisation (4)/(1) |
|---|-----------------------|--------------------------------|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| IV - HABITAT | | | | | | | | |
| 1 - Villes nouvelles | | | | | | | | |
| . voirie primaire | 175 | 70 | 73,24 | 104,63% | 41,85% | 72,06 | 102,94% | 41,18% |
| . différé d'amortissmt | 300 | 120 | 120,60 | 100,50% | 40,20% | 120,60 | 100,50% | 40,20% |
| . action foncière (*) | 400 | 100 | 100 | 100,00% | 25,00% | 50,00 | 50,00% | 12,50% |
| 2 - Inondations | 26,75 | 10,7 | 10,70 | 100,00% | 40,00% | 10,70 | 100,00% | 40,00% |
| 3 - Amélioration des logements | | | | | | | | |
| . quartiers développés | | | | | | | | |
| . social/amélioration parc HLM | 595 | 238 | 258,30 | 108,53% | 43,41% | 199,10 | 83,66% | 33,46% |
| . actions d'accompagnt | 250 | 100 | 130,20 | 130,20% | 52,08% | 77,79 | 77,79% | 31,12% |
| 4 - IAURIF | 0 | 0 | 0,00 | 0,00% | 0,00% | 0,00 | 0,00% | 0,00% |
| 5 - Humanisation des hospices | 220 | 88 | 90,20 | 102,50% | 41,00% | 88,60 | 100,68% | 40,27% |
| Sous-total IV | 1966,75 | 726,7 | 783,24 | 107,78% | 39,82% | 618,85 | 85,16% | 31,47% |
| V - CULTURE, TOURISME, ENVIRONNEMENT | | | | | | | | |
| - patrimoine et musique | 256,025 | 102,41 | 97,48 | 95,19% | 38,07% | 75,82 | 74,04% | 29,61% |
| - PNR de Chevreuse | 17 | 6,8 | 5,93 | 87,21% | 34,88% | 5,47 | 80,44% | 32,18% |
| - pollution atmosphérique | 6,25 | 2,5 | 2,47 | 98,80% | 39,52% | 2,47 | 98,80% | 39,52% |
| - hébergnt touristique | 6,7 | 2,68 | 2,72 | 101,49% | 40,60% | 0,00 | 0,00% | 0,00% |
| Sous-total V | 285,98 | 114,39 | 108,60 | 94,94% | 37,98% | 83,76 | 73,22% | 29,29% |
| TOTAL GENERAL | 17155,23 | 6475,99 | 6066,51 | 93,68% | 35,36% | 5628,60 | 86,91% | 32,81% |

(*) Contrat particulier signé en juin 1990

ILE-DE-FRANCE
TAUX DE REALISATION DU CONTRAT DE PLAN
PAR RAPPORT A L'ENGAGEMENT GLOBAL DE LA REGION
(Situation au 31 décembre 1990)



BILAN FINANCIER DU CONTRAT ETAT-REGION RHONE-ALPES 1989 -1990

| ARTICLES DU CONTRAT | Prévisions 1989 - 1993 en M.F. | | CREDITS AFFECTES en 1989 en M.F. | | CREDITS AFFECTES en 1990 en M.F. | | TOTAL CREDITS AFFECTES 1989-1990 | TAUX DE REALISATION PAR ARTICLE |
|--|-----------------------------------|---------------|-------------------------------------|--------|-------------------------------------|--------|---|---|
| | ETAT | REGION | ETAT | REGION | ETAT | REGION | | |
| 1. Compétitivité des entreprises | 116,25 | 116,5 | 9,68 | 14,41 | 22,37 | 17,44 | 63,9 | 27,45 |
| 2. Agriculture et agro-alimentaire | 268,1 (1) | 326,5 | 39,86 | 68 | 57,05 | 86,67 | 251,58 | 42,3 % |
| 3. Filière bois | 40,3 | 34,3 | 7,53 | 6,33 | 12,92 | 8,7 | 35,48 | 47,5 % |
| 4. Développement touristique | 68,17 | 76,1 | 10,27 | 15,55 | 19,38 | 36 | 81,2 | 56,3 % |
| 5. Artisanat | 4 | 5,5 | 0,78 | 0 | 0,7 | 0,1 | 1,58 | 16,6 % |
| 6. Initiatives locales | 25 | 25 | 2,08 | 10,78 | 2,68 | 9,84 | 25,38 | 50,8 % |
| 7. Formation | 270,5 | 303,3 | 16,8 | 55,56 | 44,84 | 57,05 | 174,25 | 30,4 % |
| 8. Enseignement supérieur | 160,7 | 81,2 | 0,85 | 30,75 | 3,93 | 23,50 | 59,03 | 24,4 % |
| 9. Recherche | 101,9 | 83,4 | 18,5 | 15,22 | 8,18 | 24,86 | 66,76 | 36 % |
| 10. Développement technologique | 41,65 | 43,1 | 6,5 | 7,76 | 3,3 | 8,36 | 25,92 | 30,6 % |
| 11. Aménagements routiers | 1300 (2) | 1013,8 (2) | 279,34 | 211 | 231,18 | 170,5 | 892,02 | 38,56 % |
| 12. Zones rurales critiques | 59,7 | 60 | 5,27 | 4 | 7,8 | 7,8 | 24,87 | 20,8 % |
| 13. Zones en mutation industrielle | 65 | 65 | 5,11 | 7 | 15,14 | 10 | 37,25 | 28,6 % |
| 14. Développement Social des Quartiers | 380 | 50 | 74,6 | 0 | 126,82 | 0 | 201,42 | 46,8 % |
| 15. Montagne | 181,5 | 184,5 | 28,24 | 27,4 | 34,97 | 31,7 | 122,31 | 33,4 |
| 16. Humanisation des hospices | 145 | 72,5 | 24,56 | 7,67 | 26,10 | 15,33 | 73,66 | 33,9 % |
| TOTAL | 3227,77 (1) (2) | 2540,7 (2) | 529,97 | 481,43 | 617,36 | 537,85 | 2136,61 | / |
| Taux de réalisation | / | / | 16,4 % | 19 % | 19 % | 20 % | 37 % | / |

1) non compris grands ouvrages et prestations CEMAGREF.

(2) non compris "programme jeux olympiques" (538 mf Etat, 50 mf Région) et financements spécifiques (Etat: 442 mf).

BILAN RECAPITULATIF D'EXECUTION DU CONTRAT DE PLAN ETAT-REGION MIDI-PYRENEES

(au 30 avril 1991)

| SUIVI GENERAL | | | | | | | |
|---|--|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| (sommes exprimées en milliers de francs) | | | | | | | |
| SECTEURS D'INTERVENTION | TOTAL PREVU ETAT + REGION SUR 5 ANS | ETAT | | REGION | | TOTAL | |
| | | MONTANT sur 5 ans | ENGAGEMENTS au 30/4/91 | MONTANT sur 5 ans | ENGAGEMENTS au 30/4/91 | ENGAGEMENTS ETAT + REGION | TAUX DE REALISATION |
| Recherche et Industrie | 413000 | 204000 | 76800 | 209000 | 77448 | 154248 | 37% |
| Emploi | 107200 | 53600 | 20542,5 | 53600 | 17058 | 37600,5 | 35% |
| Commerce et Artisanat | 31000 | 15500 | 4006 | 15500 | 4148 | 8154 | 26% |
| Aménagement du Territoire | 549450 | 346900 | 139396 | 202550 | 67616 | 20 7012 | 38% |
| Agriculture | 569700 | 394700 | 165424 | 175000 | 75381 | 240805 | 42% |
| Aménagement hydraulique | 501500 | 382500 | 140322 | 119000 | 54390 | 194712 | 39% |
| Formation Professionnelle | 261300 | 138150 | 35724 | 123150 | 28926 | 64650 | 25% |
| Tourisme | 17400 | 8700 | 5396 | 8700 | 4470 | 9866 | 57% |
| Culture | 49000 | 24500 | 22770 | 24500 | 9768 | 32538 | 66% |
| Enseignement | 208560 | 86780 | 32512 | 121780 | 32040 | 64552 | 31% |
| Routes Nationales | 2250000 | 1500000 | 795681 | 750000 | 518209 | 1313890 | 58% |
| Développement social des quartiers | 131000 | 90000 | 29002 | 41000 | 18897 | 47899 | 37% |
| Maisons de retraite publiques | 112500 | 75000 | 29003 | 37500 | 14662 | 43665 | 39% |
| TOTAL | 5201610 | 3320330 | 1496578,5 | 1881280 | 923013 | 2419591 | 46% |

CHAPITRE IV

CINQ PRIORITES POUR L'AVENIR

La planification décentralisée a incontestablement accompli des progrès depuis la publication du précédent rapport de notre collègue Jacques BRACONNIER (1). Mais les résultats obtenus restent inégaux.

Le rapport précité souhaitait d'abord "une élaboration simplifiée et davantage concertée" des contrats de plan. On a vu que les événements politiques des années 1986-1988 n'ont sûrement pas incité à travailler en ce sens. Force est donc de constater que la procédure, par sa durée, reste étroitement tributaire des revirements de doctrine des Gouvernements successifs. On ne peut, bien évidemment, remédier à ce phénomène. En revanche, de substantielles avancées ont été réalisées dans le domaine de la concertation. Osons pourtant affirmer que les avis recueillis ne sauraient lier, juridiquement, les régions.

En second lieu, le rapport préconisait un "contenu plus sélectif" des contrats ; il y a eu, ici, "recentrage" des actions.

Enfin, toutes les remarques du rapport relatives à l'exécution des engagements conservent leur actualité. Au moins a-t-on pu noter la volonté des pouvoirs publics de rechercher des solutions aux problèmes rencontrés. L'institution d'un groupe d'évaluation des procédures contractuelles en faveur du développement régional a répondu à ce souci.

Votre rapporteur estime pourtant absolument nécessaire d'attirer l'attention du Gouvernement sur quatre aspects essentiels du sujet.

La première des priorités intéresse, évidemment, la normalisation des contrats.

La seconde, l'amélioration de la gestion déconcentrée des crédits de l'Etat.

La troisième, la clarification, absolument indispensable, des responsabilités respectives des partenaires.

La dernière, la nécessaire adaptation des contrats de plan à la réalisation du grand marché intérieur européen.

(1) *Id. ibid.*, pp. 53-69

I. RESOUDRE LES DIFFICULTES METHODOLOGIQUES

On ne peut évidemment comparer que ce qui est comparable. La normalisation des statistiques constitue, à cet égard, la condition de l'appréciation de l'exécution des contrats.

La région Ile-de-France estime ainsi ne pas être en mesure de présenter les données relatives à l'Etat. Son président a exposé au Préfet de région, par lettre du 10 octobre 1991, les lacunes des bilans disponibles : elles portent notamment sur l'actualisation et sur la mobilisation des crédits.

La région Nord-Pas-de-Calais insiste sur la nécessité de disposer "d'un mode de repérage" des actions. Elle a travaillé, en ce sens, avec les services de l'Etat. Ce type de démarche est louable.

Mais il serait temps de mettre un terme à l'empirisme de méthodes variant selon les pratiques locales.

Un groupe de travail, constitué de représentants de l'Etat et des régions, devrait être chargé de définir, une fois pour toutes, les concepts opératoires.

Ces derniers porteraient :

- sur l'uniformisation des données nécessaires à la confection des contrats : ceux-ci pourraient être exprimés en francs constants, à partir d'hypothèses construites "en glissement", ouvrant la possibilité, année après année, d'après les résultats effectivement constatés, d'une régularisation ;

- sur les modalités de versement des contributions : priorité mériterait d'être accordée aux paiements effectifs, ce qui tendrait à instituer, dès la première année, dans le budget de l'Etat, une égalité arithmétique entre le montant des autorisations de programme et celui des crédits de paiement ;

- sur le traitement fiscal des opérations : il conviendrait d'éviter la minoration de l'effort de l'Etat par les "retours fiscaux" indirects de taxe sur la valeur ajoutée ;

- sur l'élaboration d'un véritable "tableau de bord" permettant de suivre l'exécution des contrats.

II. AMELIORER LA GESTION DECONCENTREE DES CREDITS DE L'ETAT

Quasiment toutes les régions regrettent la lenteur des prises de décision due à l'insuffisance de la déconcentration.

L'exemple le plus éclairant est fourni par la région Auvergne. Selon celle-ci, "le Préfet de région n'a disposé d'aucune marge de manoeuvre, y compris sur les problèmes de forme et de simple rédaction"; il a dû "en référer sans cesse aux ministères".

Autre exemple significatif : la région Ile-de-France regrette que "contrairement à ce qui était initialement prévu", les crédits engagés par l'Etat dans le contrat de plan ne soient pas tous gérés au niveau régional ; il en est ainsi des moyens alloués aux routes et à l'enseignement supérieur.

Cette région précise que, dans le secteur des routes, précisément, elle verse au ministère de l'équipement sa participation en début d'année, sous forme de fonds de concours ; l'Etat utilise ces crédits au fur et à mesure de l'engagement des travaux, qui prennent souvent du retard en raison de considérations budgétaires propres à l'Etat (gel des crédits).

Il s'ensuit deux conséquences :

- la région fait une avance de trésorerie ;
- la région assume le coût partagé des intérêts moratoires versés aux entreprises.

Le Gouvernement tente d'améliorer la situation. Mais il agit au coup par coup, sous l'empire des nécessités : ainsi, en juin 1991, le Premier Ministre a-t-il demandé, dans le domaine du développement social des quartiers, à chacun des ministres, de déléguer aux Préfets de région toutes les enveloppes consacrées à cette politique.

Une question vient dès lors à l'esprit : pourquoi ne pas généraliser à toutes les actions ce type de délégation ? Ce qui est possible ponctuellement doit normalement le rester en règle générale.

La région Ile-de-France a une idée très précise sur ce sujet, qui mérite considération : pour quelles raisons ne mettrait-on pas en place un fonds régional de financement des contrats de plan, alimenté par tous les crédits de tous les ministères, et géré, sous

sa responsabilité, par le Préfet de région ? Cette réforme faciliterait, au surplus, le contrôle de l'exécution des contrats.

III. CLARIFIER LES RESPONSABILITES RESPECTIVES DES PARTENAIRES

Les contrats de plan aboutissent à **institutionnaliser** les transferts de charges de l'Etat aux collectivités locales, Les conditions de leur élaboration incitent au marchandage permanent entre les partenaires, souvent au mépris de la répartition légale des compétences. Qui plus est, la pénurie des moyens disponibles - et la recherche concomitante de financements - favorisent la dilution des responsabilités entre de multiples acteurs qui ne possèdent pas de réelles capacités de négociation (départements, grandes villes). Il s'ensuit une parfaite opacité d'un dispositif où les engagements pris relèvent de l'inégal rapport de forces entre collectivités de différents niveaux.

Seule, une réforme globale peut contribuer à introduire plus de rigueur dans le partage des rôles. Distinguons-en les trois étapes essentielles.

Première étape : il devient indispensable de substituer, à ce qui n'est souvent qu'un simple contrat d'adhésion, un véritable **contrat d'objectifs** ; entendons par là que l'Etat cesserait d'imposer à la région certains de ses choix ; celle-ci disposerait du **pouvoir de ne faire que ce qu'elle souhaite faire** ; d'où l'idée de ne "contractualiser" que les seules priorités conjointes de l'Etat et de la région.

Notons d'ailleurs, avec intérêt, que l'article 57 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ouvre la faculté aux "**ententes régionales**", établissements publics associant deux, trois ou quatre régions limitrophes, de conclure avec l'Etat des contrats de plan aux lieux et places des régions qui les composent. Une telle réforme est propre à rééquilibrer les pouvoirs de négociation.

Deuxième étape : clarifier les rapports entre les partenaires.

Les financements devraient obéir à quelques règles très simples :

- **la règle de la clarté** : l'Etat et les régions s'engageraient dans des proportions bien définies à l'avance, afin d'assumer le coût des actions retenues ; on aurait ainsi la garantie d'une meilleure sélection des projets et surtout l'assurance de leur utilité collective ;

- **la règle de la transparence** : l'un des principes de la décentralisation était : "qui paie, décide" ; on a pourtant vu que le recours à des formules sophistiquées obscurcissait les responsabilités réelles.

Notons que l'on ne peut confondre, dans une même réprobation, les fonds de concours et les autres cofinancements.

L'amélioration de la première de ces procédures suppose que l'Etat et les régions consentent le même effort ; ce qui implique le **versement simultané de contributions exactement calculées**. D'où la nécessité, finalement, de moderniser la gestion et surtout le "déblocage" des crédits de l'Etat.

La deuxième procédure fait intervenir, plus souvent, de nombreux acteurs, tels que les départements et les grandes villes. On peut songer, pour conférer plus d'efficacité aux systèmes mis en place, à l'institution de "conventions de développement".

Ces documents identifieraient les collectivités responsables et ils recenseraient leurs contributions. La formule est sans doute séduisante. Mais on aperçoit mal pour quelles raisons le contrat de plan mériterait d'être **complété** par une autre convention. Ne serait-il pas plus logique d'éviter la démultiplication des recueils d'engagements en inscrivant directement, dans le contrat de plan lui-même, et la nature et la portée des participations de tous les acteurs ? La région devrait donc être à même de négocier avec l'Etat en connaissant, au préalable, l'importance des efforts consentis, bien évidemment, volontairement, par les autres collectivités. En réalité, la concertation ne saurait être limitée à la prise en considération de simple avis. Son efficacité dépend de choix concrets, c'est-à-dire de propositions d'orientations assorties de moyens de financement ;

- **la règle de la sincérité** : il arrive, trop souvent, que les engagements pris par l'Etat se trouvent minorés, soit par l'existence de retours fiscaux, soit par la lenteur de la mise en place des crédits ; de substantiels progrès restent à réaliser en ce domaine.

Troisième étape : définir des procédures de contrôle de l'exécution des contrats.

Sans doute a-t-on déjà pu faciliter les conditions du dialogue entre les représentants de l'Etat et ceux des régions.

Une réunion, de périodicité mensuelle, groupe les secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) de chaque région, les directeurs des services. Des fonctionnaires des administrations centrales assument l'information des participants. Il s'agit de la structure dite "Infoplan".

On a pu ainsi préconiser la mise en place, au niveau national, d'un "groupe de suivi" rassemblant les grandes directions des ministères. Encore faudrait-il éviter de conférer une coloration trop administrative à de telles instances, propre à favoriser une certaine dérive technocratique. Les élus devraient donc également être associés à une démarche de cette nature.

De tels "groupes de suivi" pourraient d'ailleurs être utilement institutionnalisés au niveau régional, sous la présidence du président du conseil régional ou de son représentant.

La DATAR a tiré les enseignements de l'expérience.

REPONSE DE LA DATAR
(à la question n° 6 : nature et portée des réformes souhaitables)

A la demande du Gouvernement, une évaluation des contrats de plan Etat-région a été entreprise, dans le but de dresser un bilan qualitatif de la procédure, et d'apporter des améliorations dans la perspective d'une prochaine génération de contrats.

Effectué par un groupe d'experts de l'Etat et des collectivités locales, sous la direction du délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et du commissaire au Plan, ce travail d'évaluation est désormais achevé.

Les besoins d'amélioration de la phase de préparation et d'élaboration du contrat portent essentiellement sur les points suivants :

- Il est nécessaire d'élargir et d'accentuer les concertations afin de mieux associer les villes, les départements et des partenaires socio-économiques. Il ne devrait y avoir contractualisation que lorsque les projets présentés seraient le fruit d'un partenariat réel au niveau régional et local.

Il convient notamment de faire en sorte que les CESR aient un rôle plus actif lors de la préparation des contrats.

- Le contrat doit être l'aboutissement d'une démarche préalable de réflexion et de planification.

La négociation du contrat ne devrait intervenir qu'au terme d'un processus de réflexion, concrétisé par l'approbation préalable du plan régional et du plan national.

- Il est nécessaire d'accentuer la déconcentration, de telle sorte que le Préfet de région ait des capacités d'initiative et d'action renforcées.

- Les mandats de négociation doivent être "souples" et adaptés aux spécificités et aux priorités de chaque région.

Le CIAT du printemps 1992 doit prendre des décisions sur tous ces points.

IV. RESORBER LES INEGALITES ENTRE LES REGIONS

On a déjà souligné, à plusieurs reprises, toute l'importance d'une logique de redistribution entre les régions.

La troisième génération des contrats de plan pourrait utilement compter, parmi les domaines retenus au titre de la

solidarité, la réduction des inégalités spatiales. L'Etat devrait ainsi sérieusement envisager d'apporter une contribution dont le montant serait proportionnel à l'effort consenti par les régions à fort potentiel fiscal. Cela pourrait résulter d'une majoration forfaitaire de ses taux de participation au financement des autres domaines contractuels.

Mais il n'est plus possible d'ignorer, en cours d'exécution, la définition d'actions ponctuelles.

Ainsi en est-il du Fonds de correction des déséquilibres régionaux.

A compter du 1er janvier 1993, les trois régions au potentiel fiscal le plus élevé (Ile-de-France, Rhône-Alpes et Alsace) apporteront, par l'intermédiaire de ce Fonds, des ressources aux quatre régions d'outre-mer et à sept régions métropolitaines ; en particulier, le Limousin recevrait de 20 à 30 millions de francs.

De telles initiatives méritent d'être prises en compte dans les contrats de plan. L'institutionnalisation de ces procédures conférerait à ces politiques une cohérence qui leur fait actuellement défaut.

V. ADAPTER LES CONTRATS DE PLAN A LA REALISATION DU GRAND MARCHÉ INTERIEUR EUROPEEN

Il n'est plus possible, dans la perspective de la réalisation du grand marché intérieur européen, d'ignorer les procédures communautaires.

En réalité, l'incidence de l'action des instances européennes revêt de multiples aspects.

Il y a d'abord le versement des aides.

Le Conseil des Communautés européennes a adopté, le 24 juin 1988, un règlement visant à réformer le fonctionnement des "fonds structurels" (Fonds social européen - FSE ; Fonds européen de développement régional - FEDER ; Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles - FEOGA - orientation).

Il a été décidé :

- de doubler, de 1987 à 1993, le montant des crédits de ces trois fonds (de 7,2 à 14,5 milliards d'ECUS de 1987 à 1993) ;

- de concentrer les efforts sur des objectifs précis : les critères d'éligibilité sont alors devenus communautaires.

"Recentrage des fonds structurels"

| OBJECTIFS | | ORGANISMES |
|-----------|--|---------------------------|
| N° 1 | Promouvoir le développement, l'ajustement structurel des régions en retard | FEDER, FSE, FEOGA/O |
| N° 2 | Reconvertir les régions en déclin | FEDER, FSE |
| N° 3 | Combattre le chômage de longue durée | FSE |
| N° 4 | Faciliter l'insertion professionnelle des jeunes | FSE |
| N° 5 | 5 a - Accélérer l'adaptation des structures agricoles 5 b - Promouvoir le développement des zones rurales | FEDER FSE FEOGA/O |

Le FEDER a reçu une responsabilité majeure pour participer à "l'ajustement structurel" des régions en retard de développement, c'est-à-dire des régions dont le produit intérieur brut par habitant est au moins égal à 75 % de la moyenne communautaire.

Alors qu'en 1987, 78 % du territoire français (représentant plus de 40 % de la population) était éligible au FEDER, seuls, désormais, la Corse, les départements d'outre-mer et des zones en reconversion industrielle sur 60 bassins d'emplois sont actuellement admis au bénéfice de la grande majorité des ressources du FEDER.

Au total, la France reçoit environ 750 millions d'ECUS par an (soit 8 % du total des dépenses communautaires, contre 16 % de 1976 à 1986) ; seul, le doublement du montant des fonds explique la quasi-stabilité du total des sommes reçues. Notre pays est le premier bénéficiaire de l'objectif 5 b (zones rurales), le troisième de l'objectif 2 (régions en déclin industriel) ; il participe à l'objectif 1 pour la Corse et pour les DOM-TOM.

Un deuxième aspect - moins matérialiste - est constitué par la préparation au grand marché intérieur.

Cela suppose l'élaboration d'un cadre de réflexion prospectif.

La région Nord-Pas-de-Calais possède déjà, depuis 1989, un "cadre communautaire d'appui", fondé sur le plan de conversion industrielle et sociale, qui a lui-même repris des mesures déjà incluses dans le contrat de plan 1989-1993.

On peut également constater que l'attitude de la région Franche-Comté est intéressante à plus d'un titre :

- elle a engagé l'élaboration d'un schéma d'aménagement du territoire à l'horizon 2005, en vue de l'adoption "d'une stratégie spatiale et transfrontalière" ;

- elle affirme que la coordination des aides communautaires avec les politiques locales doit être réalisée à l'échelon régional ; d'où l'importance du plan régional lui-même, véritable "lien de cohérence".

Car il faut bien aller dans la voie de la simplification : on ne peut disposer de stratégies concurrentes, servies par des procédures multiples.

Une telle politique se traduit déjà, par exemple, par l'admission de la région Auvergne au bénéfice des aides européennes, à travers les objectifs 2 et 5 b ; les programmes retenus complètent certaines interventions de son contrat de plan.

Elle suppose pourtant une meilleure adaptation des procédures :

- d'abord, comme le signale la région Bretagne, la nécessité de "mener de front" la préparation des dossiers européens et des actions du contrat de plan ;

- ensuite, comme le note la région Nord-Pas-de-Calais, la nécessité, non moins évidente, de modifier certaines données, causes

de lenteur (et notamment de remédier à l'exigence formulée par Bruxelles, pour verser des crédits à un moment donné, que soient justifiés 60 % des engagements de ce qui a déjà été lancé, ce qui revient à faire payer la trésorerie des opérations par les régions).

REPOSE DE LA DATAR

(à la question n° 21 : grand marché intérieur européen et contrats de plan)

Les prochains contrats de plan doivent nécessairement contribuer à renforcer les économies régionales dans une perspective européenne.

Les opérations à sélectionner en priorité doivent avoir un caractère structurant marqué et apporter des réponses à des enjeux européens.

C'est pourquoi, le CIAT de novembre 1990 a décidé de mener des réflexions à large échelle, en fonction de sept "grands chantiers" d'aménagement du territoire.

Il s'agit par grande zone du territoire national, ayant chacune à répondre à des enjeux ou des problèmes spécifiques par rapport à l'Europe, de faire des propositions concernant des programmes ou des projets à dominante interrégionale (par exemple pour les routes, la recherche, la gestion de l'eau).

Ces cadrages à large échelle concernent :

- le Bassin parisien,
- le Nord de la France,
- le Grand Est,
- le Sillon Saône-Rhône,
- le Grand Sud,
- l'Arc Atlantique,
- les régions du Centre de la France.

Les réflexions concernant ces grands chantiers sont conduites par les Préfets de région, en association avec les partenaires régionaux.

Elles conduiront à l'élaboration des rapports d'étape à la fin du printemps 92, puis à l'élaboration de "livres blancs" et de "chartes de développement et d'aménagement, par chantier".

Elles doivent favoriser des coopérations à "géométrie variable" entre les régions, reposant sur des opérations concrètes, susceptibles d'être contractualisées.

Par ailleurs, au sein de chaque région, il est vivement souhaitable que les conseils régionaux établissent, avec tous les partenaires concernés, des documents de planification régionale destinés à retenir des priorités de développement et d'aménagement, et à sélectionner des programmes structurants, notamment en fonction de la réalisation du marché unique.

Enfin, l'établissement conjoint des contrats de plan et des prochains programmes européens qui doivent, eux aussi, prendre effet à partir de 1994, doivent également favoriser la prise en compte des enjeux européens dans les futurs contrats de plan.

Ces trois "étapes de réflexion - planification régionale, grands chantiers, préparation des programmes de la CEE - devraient en principe déboucher sur un contenu des contrats de plan adapté aux enjeux européens.

CONCLUSION GENERALE

Il existe un paradoxe des contrats de plan.

L'uniformité de la procédure tranche avec les particularités des difficultés à résoudre dans chaque région : l'Ile-de-France et Midi-Pyrénées n'ont assurément pas les mêmes préoccupations.

Et pourtant, le cadre des négociations est bien celui de la contractualisation obligatoire. Entendons par là, à partir de l'éventail des propositions formulées par l'Etat, la collecte contradictoire de financements multiples. Et donc la volonté permanente, de la part des pouvoirs publics, d'imposer à leurs partenaires une négociation unilatérale.

Cette formule mérite mieux. Elle pourrait être utilement assouplie par une réelle prise en considération des aspirations des régions. Mais elle risque fort d'évoluer sous l'emprise de nouvelles contraintes :

- l'expression de la solidarité entre les régions, à l'origine d'une amorce de péréquation financière ;
- l'entrée dans le grand marché intérieur, en Europe, génératrice de tendances centripètes.

Ces obligations apparaissent précisément au moment où l'antinomie entre le Plan et le contrat n'a pas encore pu être clairement surmontée.

Autant dire que l'avenir des contrats de plan dépend d'un profond renouvellement doctrinal. Il est directement lié à une stratégie encore mal précisée. Cette remarque relativise les exigences de l'amélioration technique... qui restent pourtant très présentes.

EXAMEN PAR LA DELEGATION

M. Georges MOULY, Sénateur, a présenté à la Délégation du Sénat pour la Planification, le 8 avril 1992, son rapport sur les contrats de plan conclus entre l'Etat et les régions (1989-1993).

L'établissement de ce bilan à mi-parcours a coïncidé avec le renouvellement des conseils régionaux.

Le rapporteur a pu cependant procéder à une large enquête auprès des administrations centrale et régionales.

Il a d'abord rappelé que cette deuxième génération des contrats de plan avait été marquée, lors de son élaboration, par les incertitudes relatives à l'avenir de la politique suivie depuis 1984. On n'a pu ainsi résorber le décalage entre la fin de l'exécution du Xe Plan, au 31 décembre 1992, et le terme des contrats de plan, au 31 décembre 1993.

Il a insisté sur la nature de deux évolutions spécifiques :

- l'accroissement des moyens financiers accordés (plus de 100 milliards de francs, dont 47 à la charge des régions, de 1989 à 1993, contre 70, dont 28 de 1984 à 1988) ;

- le "recentrage" des actions sur quatre "domaines contractualisables" (volets "économique" - emploi, compétitivité, développement local - ; "intellectuel" - formation, recherche - ; "infrastructures" - communication - ; et "aménagement du territoire" - programmés d'actions concertées), priorité étant donnée aux infrastructures de communication.

Il a ensuite formulé les observations suivantes :

- l'amélioration de la procédure des contrats de plan est étroitement tributaire de la suppression de très graves difficultés d'ordre méthodologique : modalités d'association de différents acteurs (départements, grandes villes) ; prise en considération, lorsqu'ils existent, des plans régionaux ; conclusion d'avenants ultérieurs ; recours à des données peu homogènes, surtout dans le domaine budgétaire, où les crédits peuvent être exprimés, selon les cas, de la part de l'Etat, ou de région à région, en engagements ou en paiements ; abus de cofinancements ; traitement fiscal des opérations ;

- la signature des contrats de plan permet trop souvent à l'Etat de procéder à des transferts de charges sur les collectivités locales : l'exemple des "fonds de concours" est révélateur, dans la mesure où le montant de la participation des régions au financement du réseau routier national - compétence d'Etat - excède désormais celui de l'Etat ; mais d'autres anomalies, semblables, peuvent être aussi décelées (enseignement supérieur, actions sociales) ;

- l'exécution des contrats de plan est globalement satisfaisante ; 35 à 40 % des engagements financiers ont été respectés au 31 décembre 1990 (contre un pourcentage idéal "théorique" de 40 %) ; les retards constatés proviennent généralement de la concentration des efforts dans certaines régions (organisation des Jeux Olympiques d'hiver à Albertville), qui a réduit les moyens disponibles ailleurs ;

- la préoccupation majeure réside dans la lenteur de la réalisation des programmes routiers ; ainsi, en 1991, plus d'un milliard de francs a été annulé en autorisations de programme, de la part de l'Etat, afin de respecter les contraintes d'une rigueur budgétaire accrue ; de réelles carences peuvent être constatées en Auvergne, en Bretagne, dans l'Île-de-France ;

- dans le domaine de l'enseignement supérieur, de nombreuses insuffisances doivent être comblées par la définition du grand projet national ("Universités 2000"), dont certaines dispositions peuvent relever, dès maintenant, de la deuxième génération des contrats et ce, dans un contexte où les nécessités de l'action immédiate imposent de réelles entorses à la répartition légale des compétences ; comme en Franche-Comté, les régions sont amenées à participer plus que l'Etat au financement ;

- au moins assiste-t-on à une répartition plus optimale des activités sur tout le territoire ; mais la poursuite de cette politique dépend étroitement de son éventuelle intégration dans le grand dessein de la péréquation entre les régions afin de redistribuer la richesse ; la loi d'orientation du 6 février 1992 relative

à l'administration territoriale de la République a déjà institué, à compter du 1er janvier 1993, un **Fonds de correction des déséquilibres régionaux**.

Le rapporteur a enfin défini **"cinq priorités pour l'avenir"** :

1) **Résoudre les difficultés méthodologiques, notamment en améliorant le "suivi" des contrats.**

2) **Améliorer la gestion déconcentrée des crédits de l'Etat, afin d'accélérer la mise en place des financements par les Préfets.**

3) **Clarifier les responsabilités respectives des partenaires, en transformant en véritables "contrats d'objectifs" des documents qui ne sont encore, compte tenu de la disproportion du rapport de forces, que des contrats... souvent "d'adhésion".**

4) **Résorber les inégalités entre les régions.**

5) **Adapter les contrats de plan à la réalisation du grand marché intérieur européen, par une meilleure intégration des procédures communautaires.**

Le rapporteur a terminé en souhaitant l'avènement d'un profond renouvellement doctrinal sur les contrats de plan ; encore faut-il préciser les orientations stratégiques retenues au préalable.

Après que M. Bernard BARBIER, président, ait exprimé le souhait que ce rapport d'information soit adressé à l'ensemble des présidents de conseil régional, la délégation a approuvé le rapport présenté par M. Georges MOULY.

ANNEXES

ANNEXE N° 1

QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX REGIONS

A. CONFECTION DU CONTRAT DE PLAN

1. Fournir un tableau synoptique de la chronologie de l'élaboration du contrat de plan.

2. Fournir un tableau comparatif des priorités respectivement retenues, en cours de négociations, par l'Etat et par la Région ; commenter ce tableau à l'aide d'une note récapitulant les divergences entre les partenaires et exposant les solutions retenues en définitive.

3. Apprécier le rôle effectif de la Région au cours des négociations avec l'Etat.

4. Apprécier l'efficacité de la procédure de l'élaboration du contrat de plan.

5. Quels liens peut-on établir entre les dispositions du contrat de plan et, lorsqu'il en existe un, le plan de la Région ?

6. Quelle est la procédure d'élaboration du contrat de plan au niveau régional ?

7. Indiquer les avis demandés, sur le contrat de plan, aux départements, aux villes chefs-lieux, aux villes de plus de 100.000 habitants, aux communes membres de chartes intercommunales ; en fournir la teneur.

8. Quelle a été l'influence des avis du Comité économique et social de la Région sur le contrat de plan ? Celui-ci est-il amené à se prononcer sur l'exécution de ce document ?

B. DISPOSITIONS DU CONTRAT DE PLAN

9. Communiquer le contrat de plan et ses avenants.

10. Fournir un tableau récapitulant les actions inscrites au contrat de plan, faisant apparaître les autorités responsables - ou co-responsables - et la clé des financements.

11. Exprimer le point de vue de la Région sur la pertinence économique et sociale de ce document.

12. Chiffrer l'évolution, année après année, de la part, dans le budget de la Région, des sommes inscrites au contrat de plan.

13. Des secteurs qui n'ont pas été contractualisés auraient-ils mérité, selon la Région, de l'être ?

14. Existe-t-il, dans le contrat de plan, des actions conjointes de l'Etat et de la Région qui, normalement, n'appartiennent pas à la compétence de la Région (routes, par exemple) ? Le cas échéant, lesquelles, pour quel montant ?

15. Le contrat de plan s'insère-t-il, selon la Région, dans une logique de réduction des inégalités, au niveau national, entre toutes les régions ?

C. EXECUTION DU CONTRAT DE PLAN

16. Fournir le bilan de l'exécution financière des engagements pris par l'Etat et par la Région (globalement et secteur par secteur, au niveau le plus détaillé ; francs courants et francs constants). Une présentation graphique est souhaitée (histogrammes et "camemberts").

17. Quelles difficultés méthodologiques la Région rencontre-t-elle pour dresser ce bilan d'exécution financière ?

18. Comment pourrait-on améliorer l'appréciation des résultats obtenus ?

19. Existe-t-il, pour la Région, des secteurs où l'apport de l'Etat se révèle insuffisant pour respecter ses engagements ? Le cas échéant, énumérer ces secteurs, proposer des éléments d'explication, mentionner les efforts de la Région pour remédier à cette situation.

20. Formuler, à partir d'exemples précis, une appréciation sur la gestion financière déconcentrée des crédits de l'Etat (taux de consommation des crédits, en particulier).

21. Dans quelle mesure les actions conjoncturelles de l'Etat, année après année, ont-elles remis en cause, le cas échéant, des dispositions du contrat de plan ?

22. Evaluer l'importance des "financements croisés" (globalement et secteur par secteur).

23. Justifier l'existence - et évaluer l'importance - des contrats particuliers.

24. Apprécier l'importance des "fonds de concours" dans le contrat de plan.

25. Indiquer si la Région est favorable - ou défavorable - au maintien de ces procédures de "financements croisés", de contrats particuliers et de "fonds de concours". En exposer les raisons.

26. Apprécier l'évolution des contributions financières au contrat de plan des autres collectivités.

27. Des actions ponctuelles - comme le plan "Université 2000" - peuvent-elles affecter l'exécution du contrat de plan ?

28. Comment la Région prend-elle en compte, dans le contrat de plan, les exigences du développement social urbain ?

D. L'AVENIR DU CONTRAT DE PLAN

29. La Région souhaite-t-elle le renouvellement de l'expérience du contrat de plan ? Quels en sont notamment, pour elle, les avantages et les inconvénients respectifs ?

30. Où en est la concertation entre l'Etat et la Région pour la préparation du XIe Plan ?

31. Dans quelle mesure la réalisation du grand marché intérieur, en Europe, doit-elle influencer les perspectives du prochain contrat de plan ?

32. Comment assurer, selon la Région, la compatibilité des aides européennes et des priorités retenues par le contrat de plan ?

33. Le Conseil économique et social a préconisé l'élaboration d'une "convention de développement" complétant les dispositions du contrat de plan (Avis du 27 mars 1991, dont ci-joint un extrait). La Région est-elle favorable à cette idée ?

34. La Région a-t-elle des propositions à formuler pour améliorer et la procédure et les résultats des contrats de plan ? Argumenter précisément, le cas échéant, chacune d'entre elles.

ANNEXE N° 2

**QUESTIONNAIRE ADRESSE AU MINISTERE
DE LA VILLE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ET A LA DATAR**



3



A. CONFECTION DES CONTRATS DE PLAN

1. Fournir un document récapitulant les différentes étapes de l'élaboration des contrats de plan avec les régions.

2. Quels ont été et la doctrine et les principes qui ont guidé l'action des administrations de l'Etat lors de la négociation des contrats de plan ?

3. En particulier, a-t-on souscrit à une recherche de réduction des inégalités entre les régions ? Fournir, le cas échéant, des exemples précis de projets formulés par les administrations de l'Etat (en distinguant ceux qui ont abouti et ceux qui n'ont pas été retenus).

4. Exposer les difficultés rencontrées par les différents partenaires lors de la négociation des contrats de plan ; en particulier, quelles ont été les régions les plus) et les moins) coopératives ?

5. Recenser, le cas échéant, les désaccords nés avec les différentes régions pendant la négociation des contrats de plan ; indiquer, à chaque fois, quelles ont été les solutions retenues.

6. Quelles seraient la nature et la portée des réformes souhaitables pour améliorer l'efficacité de la procédure de l'élaboration des contrats de plan ?

7. Comment ont été pris en considération les programmes communautaires européens lors de la confection des contrats de plan ?

B. DISPOSITIONS DU CONTRAT DE PLAN

8. Le rapport d'information de M. Jean-Pierre BALLIGAND (Assemblée nationale, 1990-1991, n° 2171) notait que le "volet financier" recèle "plusieurs imprécisions" (pp. 19-21). Répondre aux observations formulées par le rapport (sur la prise en compte de la TVA ; sur les fonds de concours des régions ; sur l'érosion monétaire ; sur la prise en compte des avenants ; sur la codification des crédits d'Etat ; sur les retards de mise en oeuvre) en indiquant la nature des solutions déjà adoptées) ou en cours d'étude) pour remédier à ces "imprécisions".

9. Fournir une note récapitulant les différentes opérations sur financements croisés, prévues aux contrats de plan.

10. Comment le Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales (FRILE) s'insère-t-il dans le dispositif des contrats de plan? Quels ont été les résultats de ses interventions?

C. EXECUTION DU CONTRAT DE PLAN

11. Fournir un bilan de l'exécution financière des contrats de plan au 30 juin 1991 (en précisant si le coût des opérations est libellé hors taxes ou TTC).

12. Illustrer, à l'aide de graphiques, ce bilan.

13. Fournir un bilan des principales réalisations dues aux contrats de plan (bilan d'ordre physique).

14. Comment est assuré, au niveau régional, le contrôle de l'exécution des contrats de plan? Récapituler les activités des différents comités de suivi et d'évaluation.

15. Quel est le rôle du Groupe d'évaluation des procédures contractuelles? Où en sont l'avant-projet de rapport et la note de synthèse visés dans le rapport d'information de M. Jean-Pierre BALLIGAND (Assemblée nationale, 1990-1991, n° 2171, p. 17)? Communiquer, le cas échéant, ces documents.

16. Quelles sont les incidences, sur les contrats, du plan "Université 2000"?

17. Chiffrer, pour chaque contrat de plan, les participations complémentaires des villes et des départements; préciser leur objet.

18. Depuis quand tous les crédits destinés au financement des contrats de plan ont-ils été déconcentrés et mis à la disposition des préfets de région dès le début de chaque année? Dans quelle mesure cette décision a-t-elle effectivement contribué à accélérer la réalisation des opérations? Fournir des exemples précis.

19. Fournir une note, illustrée d'exemples précis, sur les incidences, sur le financement réel des opérations par l'Etat, des "retours fiscaux" liés au versement de la TVA.

D. AVENIR DES CONTRATS DE PLAN

20. Où en est la concertation entre l'Etat et les régions pour la préparation du XIe Plan ?

21. Dans quelle mesure la réalisation du grand marché intérieur, en Europe, doit-elle influencer les perspectives des prochains contrats de plan ?

22. Quelles sont les améliorations susceptibles d'être apportées à la procédure des contrats de plan ?

23. Le rapport du Commissariat général du Plan publié en mai 1991 ("Rapport portant examen du Xe Plan à mi-parcours") énonce que la procédure des contrats de plan a, "par sa trop grande sélectivité, favorisé la multiplication des procédures de type contractuel ; l'inflation de ces procédures a désorienté les collectivités territoriales sur les véritables intentions de l'Etat et parfois amoindri la cohérence des politiques qu'il conduit" (p. 77). Répondre à cette critique et analyser les solutions adoptées) ou en cours d'étude) pour y remédier.

24. Fournir les observations de la DATAR sur l'avis adopté par le Conseil économique et social, au cours de sa séance du 27 mars 1991, sur "la planification régionale" (sur le rapport de M. Emile ARRIGHI de CASANOVA).

25. Comment le schéma régional de la région Ile-de-France va-t-il s'insérer dans le contrat de plan de la région Ile-de-France ?

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

LA PLANIFICATION REGIONALE

AVIS

adopté par le Conseil économique et social

au cours de sa séance du 27 mars 1991

sur le RAPPORT de

Monsieur Emile ARRIGHI de CASANOVA

Pour lever dès lors toute incertitude sur les modifications de calendrier qui en résulteront, il importe que sans tarder le Gouvernement prévoit de proroger le Plan en cours pour permettre au Gouvernement qui sera mis en place après les élections législatives de 1993, d'arrêter les dispositions qu'il soumettra au Parlement. La date du 1er janvier 1993 avait été retenue en raison de sa coïncidence avec la mise en oeuvre du marché unique, mais comme il y aura, à cette date, moins une novation qu'une officialisation, une prorogation d'un an, qui rétablira d'ailleurs la périodicité quinquennale, ne devrait pas se heurter à des difficultés particulières. La flexibilité du Plan actuel doit en effet permettre, sans recours à un plan intérimaire, de maintenir les échéanciers et de compléter en tant que de besoin les programmes en cours afin d'assurer la jonction avec les dispositions qui seront retenues dans la prochaine période quinquennale.

En ce qui concerne le niveau régional, les contrats de plan ayant tenu lieu le plus souvent de plan, l'échéance du 1er janvier 1994 réalisera une cohérence de dates avec celle suggérée pour la planification nationale.

Toutefois, pour éviter à nouveau toute confusion de procédure, il serait souhaitable que ces contrats de plan soient eux-mêmes d'ores et déjà prorogés par voie d'avenants d'au moins un semestre. Ainsi, les négociations relatives à la mise en place de leur troisième génération seraient, comme il est recommandé, rattachées aux deux niveaux de planification et les contrats seraient effectivement reconnus pour ce qu'ils sont : des instruments et non des objectifs.

Une convention de développement devrait compléter le plan de la région.

Outre les dispositions qui précèdent, restent à déterminer celles susceptibles d'éviter les risques de prolifération anarchique, de juxtaposition non coordonnée, d'abus des financements croisés qui ont jusqu'ici affecté le recours à la contractualisation. A cet effet, une formule expérimentale pourrait, à l'occasion de la prochaine période quinquennale, être testée.

Elle s'articulerait de la façon suivante. Le plan de la région étant à la fois l'expression des objectifs propres à celle-ci et une concrétisation de la convergence sur ces objectifs des décisions infra ou supra régionales susceptibles de les affecter, une convention de développement en compléterait les dispositions. Cette

convention retracerait les opérations correspondantes en distinguant celles qui relèveraient en propre de la région et de chacun de ses partenaires et celles qui nécessiteraient des contractualisations. Aux premières correspondraient des engagements unilatéraux et pluriannuels de financement, aux secondes la détermination du rôle assumé par chacun des contractants en fonction de ses compétences propres.

Le respect de ces compétences conduirait à privilégier les financements qui en découlent. Ainsi, seraient évitées les interférences d'attribution et de pouvoirs et freinée la tentation de l'Etat de transférer aux régions des charges qui lui incombent et aux ~~régions~~, ~~ressources~~ appâtées par les concours de l'Etat, d'hypothéquer leurs ressources au détriment de leurs propres domaines d'intervention. Les cofinancements qui sont à l'origine de nombreuses déviations de ce type cesseraient d'être la règle. Ils demeurerait toutefois possibles pour accélérer ou infléchir des décisions territorialement importantes.

Cette convention de développement ayant identifié les matières contractualisables et, cas par cas, les contractants, les contrats à passer rempliraient trois offices : ils détailleraient les programmes à financer ; en cas de pluralité d'intervenants en sus de l'Etat et de la région, ils concrétiseraient par leurs signatures conjointes les coordinations nécessaires autour de cette dernière ; ils détermineraient les quotes-parts Etat-région.

S'agissant de ces quotes-parts, l'alignement de l'effort de l'Etat sur celui des régions ne devrait pas être posé en principe. Appliqué indistinctement, il aboutirait à aider davantage les régions disposant de ressources élevées. Il compromettrait, de ce fait, la mise en jeu de la solidarité nationale au profit des plus déshérités.

Jouant ainsi un rôle de clarification, la convention de développement aurait, de ce fait, deux autres conséquences positives.

- Elle obligerait les partenaires à la loyauté, chacun affichant non seulement ses intentions mais ses engagements, en sus de ceux garantis par la contractualisation.

- Elle ventilerait les moyens financiers mobilisés en trois catégories : ceux affectés aux contrats et ceux qui, hors contractualisation, proviendraient, soit de l'Etat ou d'autres collectivités, soit de la région elle-même. Il servirait de termes de référence pour apprécier leur marge d'initiative propre.

S'il est vrai que les budgets régionaux se caractérisent par leur modestie relative, comparés à ceux des départements les plus importants ou de certaines villes-métropoles, ils sont loin d'être

négligeables dans la mesure où, à la différence des autres collectivités, les régions n'ont pas à financer d'importantes gestions de services et peuvent, de ce fait, utiliser l'essentiel de leurs ressources comme une force de frappe économique. Encore faut-il, pour obtenir ce résultat, que les gestionnaires régionaux gardent des disponibilités budgétaires suffisantes pour valoriser au maximum leurs objectifs spécifiques.

- **La déconcentration doit être accentuée.**

Ce changement de méthodes par rapport aux expériences antérieures se trouverait facilité si les Préfets de région disposaient, en tant que représentants de l'Etat, c'est-à-dire concrètement de l'ensemble des ministères concernés, d'une autorité renforcée. Négociateurs uniques vis-à-vis des régions et des autres collectivités, ils seraient en position de rapprocher les points de vue et d'inscrire leur action dans la perspective d'un renforcement du rôle régulateur des régions.